

Los sindicatos y las estrategias de reducción de la pobreza

**Educación Obrera 2004 / 1-2
Número 134-135**

Indice

Editorial	V
<i>Los sindicatos y las estrategias de lucha contra la pobreza,</i> por Claude Kwaku Akpokavie	1
<i>República Centroafricana: alivio de la deuda suspendido,</i> <i>los trabajadores a la espera,</i> por Ramón Vivanco e Isabelle Hoferlin	9
<i>Más de lo mismo – La experiencia del DELP del Níger,</i> por Soumaila Mamadou	15
<i>Los DELP africanos – Diálogo sindical con el</i> <i>Banco Mundial y el FMI,</i> por Mohammed Mwamadzingo	19
<i>Construyendo una sociedad más justa – Los sindicatos de Kirguistán</i> <i>y la lucha contra la pobreza,</i> por Svetlana F. Semyonova	27
<i>Pobreza y reforma en el reino mágico: el DELP de Nepal,</i> por Robert Kyloh	33
<i>En duda, pero a bordo – Los sindicatos de Ghana y el DELP,</i> por Anthony Baah	49
<i>Los sindicatos y los DELP – Un análisis de la opinión del Banco Mundial,</i> por Lawrence Egulu	55
<i>Incómodos, pero participando – Los sindicatos de Camboya y el DELP,</i> por Raghwan Raghwan	59
<i>Ajuste estructural y lucha contra la pobreza en Africa,</i> por Kamran Kousari	65
<i>Crecimiento favorable a los pobres: vínculos y políticas,</i> por Rizwanul Islam	71
<i>La India: una luz de esperanza para las rescatadas de la pobreza,</i> por Luc Demaret	85
<i>La igualdad y la lucha contra la pobreza,</i> por Rolph van der Hoeven	93
<i>Derechos sindicales: ¿un factor de competencia?,</i> por David Kucera	101
<i>Sacando provecho de los pobres: privatización y lucha contra la pobreza,</i> por Mike Waghorne y Wendy Caird	107
<i>Diálogo social para luchar contra la pobreza – La OIT señala el camino,</i> por Giuseppe Casale	113
<i>Salario mínimo: ¿reduce la pobreza?,</i> por Catherine Saget	123

Editorial

Hace cinco años, las instituciones de Bretton Woods – el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial – declararon que a partir de ese momento la lucha contra la pobreza sería un objetivo prioritario de ambas instituciones. Es algo que deberían haber hecho mucho tiempo antes. En realidad, el paso fue dado respondiendo a las agudas (y, a menudo, justificadas) críticas que habían generado hasta entonces sus políticas, bajo el nombre de programas de ajuste estructural. Las mismas no solamente no consiguieron que hubiera crecimiento económico ni que terminara el estancamiento económico, sino que, en la práctica, provocaron penurias adicionales a las poblaciones de los países en desarrollo que se suponía debían ayudar. En lugar de disminuir, la pobreza aumentó.

Una de las principales razones del fracaso de los programas de ajuste estructural fue que se habían preparado sin llevar a cabo previamente ningún tipo de consulta con las voces representativas de las sociedades donde se debían poner en práctica y que impusieron durísimas condiciones a los gobiernos que debían llevarlos a cabo. La receta se basaba en el libre mercado y las dimensiones sociales del cambio, al igual que los derechos laborales figuraban entre las denominadas «rigideces» que se debían eliminar. Obviamente, hay que reconocer también que las crisis económicas y la necesidad entonces de la ayuda de las instituciones de Bretton Woods se debían a menudo a la falta de gobernancia en las economías nacionales y a veces a la corrupción que prevalecía en ciertos países.

Por otra parte, las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no merecieron mejor atención en la preparación de los programas de ajuste. En efecto, se hizo educadamente caso omiso de las mismas ya que las instituciones financieras internacionales pensaban que en sus instrucciones podían incluir también reformas de la legislación laboral.

Afortunadamente, las cosas han cambiado. Pero ¿han cambiado realmente? Es obvio que en los nuevos Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), por lo menos en teoría, se ha cambiado la orientación declarada de los programas de ayuda a los países en desarrollo. El objetivo que se proclama ahora es el de luchar contra la pobreza. Y se supone que los DELP – que ahora constituyen la base para todo préstamo en condiciones concesionarias y para el alivio de la deuda de los países de bajos ingresos – son de autoría nacional, que están orientados hacia los resultados y que se elaboran a través de un proceso participativo a escala nacional.

De los 81 países que reúnen las condiciones para los DELP, 52 han confeccionado ya sus DELP completos o provisionales. Sin embargo, lo menos que puede decirse de la participación sindical en los mismos es que ha diferido mucho de un país a otro.

En este número, los colaboradores de *Educación Obrera* examinan la naturaleza y la calidad del proceso participativo y evalúan la participación sindical en el modelado del contenido de los DELP oficiales. Sigue habiendo numerosos obstáculos. Según las observaciones del mismo Banco Mundial, las consultas con los sindicatos no fueron sistemáticas: en algunos países se dejó a los sindicatos completamente fuera del proceso y en muchos de los casos fue escasa la implicación de los sindicatos más allá de las etapas de formulación. Además, el hecho de que una serie de gobiernos represivos de los países que reúnen las condiciones para los DELP consideran que su papel consiste en reprimir la libre expresión del sindicalismo no conduce precisamente a que se haga una consulta adecuada con la fuerza laboral. Se puede lamentar asimismo que se da a los ministerios de trabajo tan sólo un papel menor – si es que se les da algún papel – en el modelado de las estrategias de lucha contra la pobreza, que parecen continuar siendo el coto de caza exclusivo de los ministerios de economía.

No cabe duda de que al no efectuarse una discusión auténtica con las organizaciones representativas de trabajadores (o inclusive de empleadores) no es probable que se obtengan los deseados resultados políticos, aunque sólo sea porque los sindicatos, como actores clave del escenario económico, social y político, tendrán una función crucial en la aplicación estratégica. No obstante, parece haberse pasado esto por alto. No es de extrañar entonces que en muchos de los DELP actuales no se preste la atención necesaria a las políticas del mercado laboral y haya una aparente concentración en dudosos programas de privatización y de reformas de la legislación laboral, programas que en la opinión de muchos socavan los derechos de los trabajadores. ¿No recuerda esto acaso las prácticas pasadas?

Las cosas tienen que cambiar. Y pueden cambiar. Los colaboradores de esta edición de *Educación Obrera* no se han limitado a señalar las lagunas existentes en el proceso de los DELP. Son unánimes en hacer hincapié en el potencial de los gobiernos de los países en desarrollo para concebir opciones políticas que reflejen verdaderamente las prioridades nacionales, incluyendo las estrategias para creación de empleos, protección social, mejor salud y educación para todos.

Por lo tanto, el movimiento sindical no debería cejar en sus esfuerzos por influir en el proceso. Esto último es fundamental para el futuro de sus países y de sus sociedades. Reviste importancia crucial para el futuro de los trabajadores que representan y para los que siguen privados de la voz a la que tienen derecho. Una vez más, se hacen aquí propuestas para realzar el papel del movimiento sindical, para mejorar su capacidad de tratar las cuestiones cada vez más complejas que se plantean y para someter alternativas políticas detalladas. A las instituciones financieras internacionales (IFI) les convendría dedicar recursos para promover esta evolución. La OIT alienta a los gobiernos a mantener serias consultas con los interlocutores sociales, y su Oficina de Actividades para los Trabajadores está brindando respaldo para reforzar las capacidades de los sindicatos en lo concerniente a preparar su contribución al proceso.

No obstante, las IFI y los gobiernos en cuestión deben tener claro que la credibilidad de los DELP – y, por lo tanto, la continuación del compromiso del movimiento sindical con procurar ser parte de esos procesos – dependerá en gran medida de que la autoría nacional y la

participación de la sociedad civil (los dos elementos que distinguen a los DELP de los ahora desacreditados programas de ajuste) continúen siendo genuinos atributos del proceso. En realidad, los DELP deben permanecer fieles a sus objetivos originales. Esto no parece ser pretender demasiado. Sin embargo, en Washington será necesario un decidido perfeccionamiento y un renovado compromiso con el diálogo social en los países en cuestión.

Jim Baker

Director

Oficina de Actividades para los Trabajadores, OIT

Los sindicatos y las estrategias de lucha contra la pobreza

¿Son los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza nada más que una «nueva presentación» de las anteriores políticas neo-liberales? Muchas de las experiencias nacionales que se describen en este número de Educación Obrera parecen estar a favor de esta opinión. Los sindicatos deben abocarse a hacer que la lucha contra la pobreza realmente ayude a los pobres.

Claude Kwaku Akpokavie

Oficina de Actividades para los Trabajadores
OIT

En 1999 las instituciones de Bretton Woods adoptaron los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) como base de toda la ayuda brindada en condiciones concesionarias y del alivio de la deuda para los países de bajos ingresos. Hasta la fecha, unos 52 países han preparado DELP provisionales o definitivos en los que se enuncian programas macroeconómicos y sociales para combatir la pobreza. Con respecto a esto, los DELP se han convertido en el principal marco de la política de desarrollo a escala nacional.

Según el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), se supone que los DELP se guiarán por el principio de autoría nacional a través de un proceso participativo que implica a la sociedad civil. Dichos DELP han de estar orientados hacia los resultados, ser abarcadores en su alcance – basado en asociaciones – e implicar una planificación a largo plazo. Es en este contexto que los sindicatos y toda una serie de organizaciones e instituciones de la sociedad civil se han implicado en procesos de los DELP de países de bajos ingresos. En este artículo de tesisura general procuraremos situar la especificidad de los DELP dentro de la evolución histórica de las políticas de desarrollo, evaluar en términos generales la participación de los sindicatos en las estrategias de lucha contra la pobreza y determinar una serie de lecciones que se pueden sacar de dicha participación.

La vuelta de los pobres

No se puede aislar a los DELP de los cambios y continuidades históricas de la política de desarrollo predominante. Efectivamente, el enfoque de los DELP incorpora de muchas maneras lecciones extraídas de precedentes estrategias de desarrollo y – por lo menos teóricamente – intenta abordar las limitaciones y debilidades de algunas de las opciones de la política de desarrollo aplicadas en el pasado. Esquemáticamente, se pueden identificar tres etapas definitorias en la política de desarrollo: la fase de modernización de los años cincuenta-sesenta; el período de necesidades básicas de los setenta; y el período del Consenso de Washington de los ochenta y noventa¹. El desafío que significó la reconstrucción de la posguerra brindó la base teórica que se habría de aplicar a los países en desarrollo. Las teorías de modernización que predominaron en gran parte de la política de desarrollo de los años cincuenta y sesenta pusieron énfasis en el crecimiento económico dentro del marco político más amplio de un papel intervencionista del gobierno y de un enfoque dualista del desarrollo en términos de etapas de evolución de la sociedad tradicional hacia una moderna sociedad de consumo. En consecuencia, el desarrollo era un proceso de modernización y de industrialización y el problema de la pobreza se debía tratar

mediante los efectos secundarios del crecimiento económico y de la modernización.

Los límites y las contradicciones de la lógica de la modernización, acompañados de las críticas de las teorías independientes (que explicaban el subdesarrollo en términos de la explotación del Sur por el Norte), prepararon el camino para que hubiera mayor consenso con respecto a los vínculos entre el crecimiento económico y la redistribución. La pobreza pasó así a ser el centro de la elaboración de las políticas de desarrollo, y las estrategias de desarrollo pasaron a orientarse más hacia la satisfacción de las «necesidades básicas» de la población. Para mediados de los setenta estaban emergiendo dos escuelas de pensamiento. La primera corriente, que estaba encabezada por la OIT, buscaba hacer frente al desafío del desarrollo a través de la creación de empleos, la reducción de la pobreza y políticas activas de redistribución tanto a escala nacional como internacional. Por su parte, la segunda corriente, bajo la dirección del Banco Mundial, buscaba hacer frente al desarrollo respondiendo a las necesidades básicas, pero dentro del marco de la doctrina de interdependencia y concentrándose en los vínculos entre la «seguridad nacional» y el desarrollo. Esta estrategia contra la pobreza buscaba asimismo corregir lo que se consideraba una «tendencia urbana» de la política del desarrollo, que favorecía las industrias proteccionistas de sustitución de importaciones. Para esta corriente, los sindicatos eran beneficiarios de estos privilegios los cuales, si se eliminaban, podrían reducir las disparidades entre las zonas urbanas y las zonas rurales. Los privilegios del trabajador urbano (como políticas de alimentos baratos y leyes laborales rígidas) debían ser eliminados y la mejor manera para combatir la pobreza rural consistía en integrar a los pobres en el mercado mundial. Esas cuestiones habían de premoldear los debates políticos de los años ochenta. A pesar de las diferencias entre ambas corrientes, se puede llegar a la conclusión de que en el período de «necesidades básicas», los pobres pasaron a ocupar el centro de las preocupaciones de la política de desarrollo.

Sin embargo, este período fue de corta duración ya que para los ochenta el consenso dominante estaba pasando de las necesidades básicas a un enfoque liberal basado en el mercado. Las políticas de estabilización y de ajuste estructural que siguieron comenzaron a concentrarse en las falencias gubernamentales, en corregir los precios y en crear un entorno que posibilitara el funcionamiento eficiente del mercado (mundial). Al finalizar la Guerra Fría y con el surgimiento de la mundialización, esas políticas pasaron a estar representadas en el Consenso de Washington, basado en una disciplina fiscal, un reordenamiento del gasto público para el crecimiento, desregulación, privatizaciones y liberalización del comercio, de los tipos de cambio, de los regímenes de inversiones extranjeras directas y de los precios. En este período, se había de alcanzar el desarrollo a través de un retorno a las disciplinas del Consenso de Washington y se debía tratar el problema de la pobreza a través de los «efectos de filtración» y de medidas destinadas a mitigar las consecuencias sociales del ajuste.

Las estructuras económicas y sociopolíticas de nivel nacional e internacional determinan los cambios y los giros de la política de desarrollo. Hacia 1999, esos determinantes estructurales estaban indicando la necesidad de un cambio de orientación política. Las políticas de estabilización y de ajuste estructural de las instituciones de Bretton Woods estaban repercutiendo poco en la pobreza y en las desigualdades del mundo. Por lo tanto, iba aumentando la presión sobre las instituciones financieras internacionales (IFI) para que éstas realzaran la incidencia de la ayuda y de los préstamos en la pobreza. Además, sus propias investigaciones estaban indicando que para luchar contra la pobreza era necesario un enfoque abarcador. El surgimiento de una sociedad civil internacional que criticaba abiertamente las políticas neoliberales dominantes de las IFI hizo que se profundizara la crisis de legitimidad del Banco Mundial y del FMI. El mismo período de ajuste estructural había sido seriamente criticado por imponer políticas uniformes de las IFI a los países sin

que se efectuara ningún tipo de consulta previa. Además, la finalización de la Guerra Fría había creado un clima favorable para una evaluación más objetiva de las políticas económicas defendidas por las IFI. Estos distintos factores que habían ido creciendo, especialmente en los noventa, llevaron a que en 1999 las instituciones de Bretton Woods adoptaran los DELP.

Por lo tanto, los DELP constituyen el regreso de la pobreza a su posición de principal preocupación de la política dominante de desarrollo. Los DELP representan un cambio más en la estrategia dominante de desarrollo. Los cambios que se produjeron con el curso del tiempo en la política de desarrollo ponen de relieve el hecho de que ningún paradigma político es eterno y por eso no hay garantías de un compromiso de medio o largo plazo para el enfoque de los DELP. No obstante, estos cambios en la política dominante de desarrollo tenían un elemento en común: el crecimiento económico como estrategia central para el desarrollo y la reducción de la pobreza. La persistencia de la extrema pobreza durante decenios ilustra las limitaciones del crecimiento en cuanto a su capacidad de combatir la pobreza y enfatiza la necesidad de contar con estrategias integradas de desarrollo que ataquen las raíces estructurales de la pobreza.

Implicación sindical en los DELP: cuestiones referentes a la participación

Los DELP han planteado a los sindicatos por lo menos tres niveles de retos, a saber, en términos de participación en el proceso, de asegurar la existencia de un contenido favorable a los pobres en las estrategias de lucha contra la pobreza y, por sobre todo, de que se obtengan resultados en lo relativo a reducción de la pobreza. Durante los años ochenta y noventa, los sindicatos se hicieron escuchar condenando los acuerdos de trastienda entre los Ministerios de Finanzas y las instituciones de Bretton Woods sin que hubiera negociaciones y ni siquiera consultas con los sindicatos. Cuando se lanzaron los DELP, los sindicatos en general acogieron con satis-

facción el nuevo compromiso con los pobres que hacían las instituciones de Bretton Woods, y consideraron el proceso participativo como un medio de garantizar que se hicieran reformas en la política socioeconómica nacional. Sin embargo, como se demuestra ampliamente en los distintos estudios por países que figura más adelante, la experiencia de participación sindical en los DELP ha sido muy distinta.

Como resultado de experiencias previas con sus gobiernos y con las instituciones de Bretton Woods, algunos sindicatos se han mostrado escépticos con respecto a la utilidad de participar en el proceso. En muchos países, la falta de transparencia ha obligado a los sindicatos a mostrarse cautelosos por temor a legitimar resultados desfavorables o a comprometer recursos limitados en un proceso cuyos resultados eran inciertos. Muchos otros sindicatos que optaron por participar ávidamente tuvieron que hacer frente a distintos obstáculos que socavaron la calidad del proceso participativo. Como se ilustra más adelante en los estudios de casos nacionales, los obstáculos para la participación van desde la deliberada marginación de los sindicatos por parte de los gobiernos hasta la participación puramente formal de los sindicatos y la falta de capacidad de éstos para intervenir. Esta «laguna de participación», que todavía tiene que colmarse para que los DELP realmente sean de autoría nacional, se ve además socavada por toda otra serie de factores.

En primer lugar, la tendencia de los gobiernos a excluir el marco macroeconómico de los DELP del proceso participativo. No cabe duda de que esto socava la credibilidad del proceso participativo y lo deja reducido a un mecanismo para evaluar la pobreza y para canalizar recursos hacia grupos o sectores beneficiarios. Hay quienes han sostenido correctamente que el proceso de los DELP contiene muchas innovaciones con respecto al período del ajuste estructural, como su énfasis en la autoría nacional y en un proceso participativo de amplia base incluyendo a los pobres. No obstante, lo que es importante al evaluar si los DELP constituyen o no un verdadero cambio en la estrategia de desarrollo es

establecer cuáles son las políticas determinantes que guían las estrategias de lucha contra la pobreza. Con respecto a esto, la naturaleza del marco macroeconómico de los DELP y las «condicionalidades» impuestas a la ayuda y al alivio de la deuda, constituyen los indicadores determinantes de la verdadera naturaleza de los DELP. Hasta el momento, las evidencias tienden a sugerir que, a menos que se produzca un cambio radical en el marco macroeconómico fundamental de los DELP y que éstos pasen a constituir parte de los procesos participativos, se resentirá la credibilidad misma de los DELP.

El segundo de los obstáculos del proceso participativo se refiere a la autoría nacional. Aunque esto en teoría pueda parecer revolucionario, la práctica ha demostrado que los gobiernos tienden a formular los DELP teniendo presente que las juntas ejecutivas de las instituciones de Bretton Woods deben aprobarlos. Esto ha tendido a significar, en el mejor de los casos, que los DELP pasan a ser un esfuerzo de mayor colaboración entre los gobiernos y las IFI o, peor aún, son «ecos tropicalizados» de lo que los gobiernos saben que las IFI quieren escuchar. De allí que los DELP, a menudo, carezcan de la necesaria flexibilidad para abordar especificidades locales. Además, los «condicionamientos» y la exclusión de las políticas macroeconómicas del proceso participativo socavan aún más el principio de autoría nacional de los DELP. Como resultado de esto, las estrategias de lucha contra la pobreza carecen de la audacia necesaria para atacar las causas profundas de la pobreza.

Un tercer problema ha sido la etapa posterior a la formulación de los DELP, cuando la participación de los sindicatos y de las organizaciones de la sociedad civil tendió a ser especialmente débil. En muchos casos, esto se debió a que los gobiernos fueron proclives a limitar el proceso participativo a la etapa de formulación. No obstante, la débil capacidad institucional y la escasez de recursos también hacen que a muchos sindicatos les resulte difícil participar en el proceso de monitoreo y de evaluación de los DELP. Sin embargo, en algunos países los sindicatos han conseguido trabajar con

coaliciones más amplias de otras organizaciones para poder monitorear los DELP. Dada la dimensión de la tarea, esto está demandando algo nuevo a los sindicatos, que deben elaborar indicadores y emprender una tarea de control de presupuestos. En esos países, el acceso a información gubernamental detallada y actualizada continúa siendo un problema.

A pesar de los problemas enumerados anteriormente, la inclusión de un proceso participativo brinda nuevas oportunidades de compromiso que anteriormente no existían. Compromiso de los gobiernos pero, cada vez más, compromiso de parte de los representantes de los distintos países de las IFI. El proceso participativo brinda asimismo posibilidades de hacer frente a las cuestiones más amplias de política socioeconómica por las que siempre han abogado los sindicatos. Además, dicho proceso brinda posibilidades de forjar alianzas más amplias de organizaciones progresistas que trabajan en la lucha contra la pobreza. Finalmente, ofrece la oportunidad de trabajar hacia la institucionalización de un diálogo social sobre políticas socioeconómicas más amplias.

Implicación sindical en los DELP: cuestiones referentes al contenido

Si bien en las primeras etapas de los DELP los sindicatos dieron mucha importancia a las cuestiones relativas a la participación, a medida que se formulan más y más DELP, el contenido de los mismos ha pasado a ser la cuestión que impulsa a los sindicatos a participar. Los sindicatos se han preocupado especialmente por distintas cuestiones políticas concernientes al contenido de los DELP.

Un primer ámbito ha sido el relativo al subyacente marco macroeconómico de los DELP. En este nivel, una de las cuestiones clave es si las políticas macroeconómicas que se siguen dentro de los DELP difieren o no considerablemente de las anteriores políticas de estabilización y ajuste estructural. Dadas las críticas sindicales a los programas de ajuste estructural del pa-

sado, la respuesta a este interrogante parece ser una prueba para la credibilidad del enfoque de los DELP. En una serie de países aún es demasiado pronto para juzgar de manera definitiva esta cuestión. No obstante, sobre la base de los DELP que se están poniendo en práctica va quedando cada vez más claro que las políticas macroeconómicas se basan en gran medida en los fundamentos de los programas de ajuste estructural. Esta conclusión, de la que se hace eco más adelante el artículo de Kousari («Ajuste estructural y lucha contra la pobreza en África»), socava la credibilidad del proceso de los DELP y los resultados que se pueden esperar en materia de reducción de la pobreza.

Otro de los ámbitos por los que se han preocupado los sindicatos es el hecho de que los DELP tendieron a concentrarse en el crecimiento económico y no suficientemente en cuestiones relativas a equidad. Entra en juego toda otra serie de factores. El primero de ellos concierne a la «calidad» misma del crecimiento en términos de reducción de la pobreza. Con respecto a esto, las cuestiones que plantea más adelante Islam («Crecimiento favorable a los pobres: vínculos y políticas») en lo referente al esquema, la fuente y la distribución del crecimiento son cruciales para que el crecimiento conduzca a una reducción de la pobreza. Un segundo grupo de factores tiene que ver con la cuestión de la equidad. Como demuestra claramente más adelante Van der Hoeven («La igualdad y la lucha contra la pobreza»), la igualdad es importante en lo referente a acelerar el proceso de reducción de la pobreza pero también por cuanto genera niveles más elevados de crecimiento económico. Por lo tanto, en las estrategias de lucha contra la pobreza se han de abordar cuestiones estructurales como la reforma agraria, la igualdad de oportunidades y el acceso a los recursos productivos. Una cuestión clave en este ámbito es la del género. La feminización de la pobreza que se ha producido con el correr de los años plantea el crucial interrogante de cómo se aborda la cuestión del género en los DELP.

Un tercer ámbito de preocupación para los sindicatos se refiere a la falta general de

integración en los DELP de las cuestiones relativas a empleo y mercado laboral. Por una parte, esto refleja uno de los mayores puntos débiles del enfoque mismo de los DELP, dado que las instituciones mismas de Bretton Woods han dado una importancia muy limitada al papel del empleo en la lucha contra la pobreza. Por otra parte, esto también ha reflejado la limitada participación de los sindicatos en los primeros DELP. Sin embargo, con el aumento de la participación sindical y de la OIT en esos procesos, lentamente se va prestando atención a este extremo.

Un cuarto ámbito de preocupación para los sindicatos ha estado relacionado con los vínculos entre los derechos y la lucha contra la pobreza. Un proceso participativo con verdadero sentido necesariamente implica el pleno respeto de la libertad sindical. En países donde el Estado ejerce control sobre los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil, el proceso participativo de los DELP ha sido básicamente una apariencia. La resistencia a adoptar un enfoque de los DELP basado en los derechos a menudo se ha sustentado en que esos derechos afectarían negativamente las ventajas comparativas de los países en desarrollo, especialmente con relación a la competitividad comercial internacional y a la capacidad de atraer inversiones extranjeras directas. Kucera hace más adelante una fogosa crítica de esos temores. («Derechos sindicales: ¿un factor de competencia?»).

Sin embargo, no debe quedar ninguna duda acerca de que la resistencia a un enfoque basado en los derechos para la política de desarrollo también se debe a que los derechos humanos y, más específicamente, la libertad sindical, refuerzan a los débiles y a los pobres. Este punto es importante porque la política de desarrollo no es neutral y resulta de una interacción entre actores desiguales, internos y externos. La libertad sindical, por ejemplo, refuerza la posición de los pobres en su interacción entre actores desiguales. En la elaboración de políticas de desarrollo, la sindicalización y la acción colectiva transforman a los pobres, haciendo que de meros objetos pasen a ser actores que intervienen en la elaboración

del temario de desarrollo. De allí la deliberada estrategia de ciertos sectores que atacan la libertad sindical.

Cada vez hay más textos que indican la repercusión neutral o positiva del respeto de los derechos en la reducción de la pobreza, textos que no pueden examinarse en este artículo¹. No obstante, es importante subrayar que aparte de los convenios fundamentales, todos los demás convenios de la OIT tienen que ver con la lucha contra la pobreza. Algunos de los convenios que están especialmente relacionados con los DELP son los relativos al empleo (como el Convenio núm. 122 sobre la política de empleo y el Convenio núm. 142 sobre desarrollo de los recursos humanos), los convenios sobre política y diálogo social (como el Convenio núm. 117 sobre política social y el Convenio núm. 144 sobre la consulta tripartita), los convenios sobre la protección social (como el Convenio núm. 102 sobre la seguridad social, el Convenio núm. 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores, el Convenio núm. 95 sobre la protección del salario, el Convenio núm. 81 sobre la inspección del trabajo, y el Convenio núm. 183 sobre la protección de la maternidad), los instrumentos de economía social como la Recomendación núm. 193 sobre la promoción de las cooperativas y los instrumentos apuntados a grupos específicos como las poblaciones indígenas y tribales, y los trabajadores migrantes.

Sin embargo, es importante que en el debate sobre los derechos y la lucha contra la pobreza se haga hincapié en que los derechos humanos son los primeros y más inalienables derechos que deben aplicarse. En consecuencia, todo beneficio socioeconómico que se obtenga gracias a la observancia de los derechos se debería considerar resultado indirecto de una obligación fundamental impuesta a los Estados y a otros actores. El argumento económico en pro de la aplicación de los derechos no debe entonces socavar o dejar de lado la naturaleza más fundamental de los derechos humanos, a saber, proteger y promover la dignidad humana y la justicia social.

Un quinto ámbito de preocupación para los sindicatos en los DELP ha sido toda la

gama de cuestiones tradicionales a las que se ven confrontados cotidianamente. La persistencia de políticas neoliberales como las privatizaciones desenfrenadas es un ejemplo. Las «condicionalidades», que siguen siendo parte integrante del alivio de la deuda y de los préstamos en condiciones concesionarias, han hecho que continúen privatizándose servicios públicos esenciales sin un debido análisis de la repercusión que esa medida tendría en los pobres. Esto último, acompañado de las negociaciones de servicios dentro de la Organización Mundial del Comercio, está planteando interrogantes fundamentales con respecto al acceso de los pobres a servicios públicos esenciales, como el agua. Esta preocupación, que se pone de relieve más adelante en el artículo de Waghorne y Caird («Sacando provecho de los pobres: privatización y lucha contra la pobreza») hace que se destaque la «dualidad de orientación» de los DELP, que buscan reducir la pobreza y adoptan, sin embargo, opciones de políticas macroeconómicas que socavan su aspiración a reducir la pobreza. Hay otro ámbito tradicional de acción sindical que ha estado en relación con la política de salarios e ingresos. En el artículo de Saget («Salario mínimo: ¿reduce la pobreza?») se subraya el potencial y los límites de los salarios mínimos en cuanto a capacidad para reducir la pobreza. La flexibilidad del mercado laboral sigue siendo parte del temario que las IFI siguen aplicando decididamente en algunas regiones. Una vez más, su repercusión y compatibilidad social con los objetivos de los DELP plantea interrogantes. Otra de las cuestiones que interesan a los sindicatos es la manera de ampliar los procesos tradicionales de diálogo social en un país para ir institucionalizando lentamente el diálogo social sobre la política socioeconómica en general. El artículo de Casale («Diálogo social para luchar contra la pobreza – La OIT señala el camino») demuestra la contribución de la OIT a este proceso. Otras de las cuestiones que siguen los sindicatos son la reforma de las jubilaciones y las reformas de la función pública, políticas que se están aplicando.

Este panorama de las preocupaciones sindicales con respecto al contenido de los

DELP pone de relieve el hecho de que para que los DELP verdaderamente reduzcan la pobreza en los países de bajos ingresos es necesario que se abandonen radicalmente las políticas reduccionistas del pasado que han hecho que disminuyera el desarrollo humano sostenible en pro de una acumulación de capital y crecimiento económico. En el curso de los años, esto se ha reflejado en los debates sobre las políticas de desarrollo. No obstante, como nos recuerda el Convenio núm. 117 de la OIT sobre política social: «El mejoramiento del nivel de vida deberá ser considerado como el objetivo principal de los planes de desarrollo económico». Las preocupaciones sindicales por el contenido de los DELP son tanto una plataforma para defender y promover los intereses de sus miembros como un compromiso de luchar por los intereses de los pobres que trabajan y por un modelo de desarrollo más abarcador y justo.

Algunas lecciones que se aprendieron

Desde que los sindicatos comenzaron a participar en los DELP, han aprendido una serie de valiosísimas lecciones. La primera es, por cierto, que la participación implica al mismo tiempo riesgos y oportunidades para los sindicatos. Riesgos por el peligro de legitimar resultados desfavorables, pero oportunidades en términos de hacer avanzar los objetivos sindicales de justicia social en la sociedad. Si bien en las tempranas etapas de los DELP los riesgos y obstáculos de los gobiernos mitigaron el entusiasmo de algunos sindicatos por entrar en el proceso, hoy en día se tiende a prestar mayor atención a las oportunidades que brindan los DELP de profundizar en el cometido sindical. Al mismo tiempo, esta implicación en el proceso participativo se ve atenuada por el realismo debido a la persistencia de los fundamentos de los programas de ajuste estructural y a la toma de conciencia de que, al igual que en precedentes orientaciones políticas de desarrollo, la concentración en la lucha contra la pobreza puede cambiar a mediano plazo. Este realismo debería fortalecer la reso-

lución sindical de aprovechar cuanto sea posible el momento actual con el fin de obtener el máximo de beneficios para los pobres. O, por lo menos, de limitar la avalancha de políticas socialmente marginadoras de las IFI.

Muchos sindicatos son cada vez más conscientes de la necesidad de disponer de mayor capacidad en materia de política socioeconómica con el fin de poder participar de manera eficiente. Además, van dándose cuenta de que las debilidades pueden compensarse si trabajan en coaliciones más amplias con organizaciones o instituciones de pensamiento afín de nivel nacional. A medida que los DELP van pasando paulatinamente a la fase de aplicación y evaluación, surge la evaluación presupuestaria como instrumento clave para verificar la asignación de los recursos y las repercusiones del proceso de los DELP en los pobres. En todo esto, un número creciente de sindicatos están aprendiendo que el proceso de los DELP no puede equipararse a los organismos tradicionales de relaciones laborales, a pesar de que en algunos países esos organismos hayan sido utilizados eficientemente. Esto significa que los sindicatos deben ser proactivos en su participación en el proceso y que sería conveniente que desarrollaran formas institucionalizadas de diálogo social sobre cuestiones socioeconómicas más amplias.

Comentarios de conclusión

Un panorama de la implicación de los sindicatos en los procesos participativos y en la definición del contenido de los DELP plantea la cuestión de la verdadera naturaleza de los DELP y de lo que se necesita a escala nacional e internacional para reducir la pobreza o para erradicarla por completo.

Un primer comentario como conclusión es que, sobre la base de una evaluación provisional de los DELP, no se puede sino coincidir con la hipótesis de Craig y Porter², que describen los DELP como una nueva versión de las políticas liberales de los años ochenta-noventa. Como subraya Kousari más adelante, se han agregado

nuevos elementos para corregir o mejorar los programas de ajuste estructural. Eso es lo que Craig y Porter (2003, pág. 54) describen como un «refinamiento del proyecto de política liberal [...] una forma de liberalismo ‘abarcador’». De allí que la autoridad nacional dé libertad a los gobiernos para determinar con la sociedad civil, en un proceso participativo, las asignaciones de recursos para programas socioeconómicos destinados a sectores prioritarios. No obstante, la determinación del marco macroeconómico y de la estrategia de desarrollo subyacentes sigue limitada por la disciplina de estabilización y ajuste estructural. La implicación sindical en este proceso participativo debe, entonces, tener presente esta realidad y procurar que se amplíe el temario de lucha contra la pobreza a fin de que el mismo refleje una estrategia general de desarrollo favorable a los pobres.

El segundo comentario se refiere al reto de instaurar un marco político integrado a escala nacional que ataque de raíz las causas de la pobreza. En los países de bajos ingresos, las estrategias nacionales de desarrollo y los problemas de administración de los actores internos no han podido atacar las raíces de la pobreza ni han originado niveles sostenidos de reducción de la pobreza. Está clara la necesidad de instaurar un enfoque integrado para reducir la pobreza que ataque las raíces estructurales del empobrecimiento. Hasta el momento, los DELP no responden a este temario más ambicioso; sin embargo, brindan una oportunidad para responder a ese desafío. Para que esto suceda, una coalición amplia de actores sociales de nivel nacional debe respaldar este temario y orientar la política de desarrollo en esa dirección. Los sindicatos tienen un papel clave que desempeñar en la construcción de tal coalición para el cambio.

Las causas de la pobreza a escala nacional están intrínsecamente entrelazadas con las causas mundiales de la pobreza. De allí que sea necesario mostrarse realistas en cuanto a los alcances intrínsecos de los DELP. El Informe sobre el desarrollo humano del PNUD de 2003³ subraya la importancia de esos vínculos reclamando

reformas estructurales de mayor alcance a escala nacional y, al mismo tiempo, medidas de parte de los países donantes para poner fondos a disposición del desarrollo en tres niveles, a saber alivio sostenible de la deuda, términos comerciales justos y mayor cantidad de ayuda. Está, además, la cuestión de la coherencia del respaldo de los donantes y la necesidad de respetar las prioridades nacionales enunciadas en el proceso participativo. Existe asimismo el desafío de un mejor alineamiento del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza del FMI y del Crédito de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza del Banco Mundial a los DELP nacionales. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio fijaron como una de las metas crear asociaciones mundiales precisamente para llegar a esta coherencia de los donantes que permita alcanzar los demás objetivos. La ayuda eficiente al desarrollo sigue siendo todavía un componente clave para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad hacia 2015 la proporción de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar diario. A menos que las estrategias nacionales de desarrollo sean acompañadas de reformas estructurales de la economía política mundial, los esfuerzos destinados a reducir la pobreza se verán socavados. La implicación sindical en las estrategias de lucha contra la pobreza debería, entonces, establecer el vínculo entre la acción a escala nacional a favor de los pobres y la acción internacional para mundializar la justicia social.

Notas

¹ Cf. Jean-Philippe Peemans: «Le développement des peuples face à la modernisation du monde», Lovaina La Nueva/París, Academia-Bruylant/L'Harmattan, 2002, por un análisis pormenorizado de la evolución de la política de desarrollo en la segunda mitad del siglo XX.

² David Craig y Doug Porter: «Poverty Reduction Strategy Papers: a new convergence», en *Desarrollo Mundial*, vol. 31, núm. 1, págs. 53-69, 2003.

³ PNUD: Informe sobre el desarrollo humano – Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un pacto entre naciones para poner término a la pobreza humana, 2003.

República Centroafricana: alivio de la deuda suspendido, los trabajadores a la espera

En la República Centroafricana los planes de desarrollo se han sucedido unos a otros sin que hubiera muchos resultados. La formulación de los DELP es un nuevo inicio para uno de los países más pobres del mundo. Nuevo, pero ¿es realmente diferente para los trabajadores?

Ramón Vivanco

Representante permanente en Ginebra

Isabelle Hoferlin

Directora

Departamento de Derechos Humanos
y de Normas Internacionales del Trabajo
Confederación Mundial del Trabajo

En abril de 1998 el Gobierno de la República Centroafricana emprendió, con el respaldo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la elaboración de un plan de carácter nacional de lucha contra la pobreza (PNLCP). Con esto se buscaba honrar los compromisos asumidos durante la Cumbre sobre el Desarrollo Social (Copenhague, 1995) para erradicar la pobreza. Este paso permitiría al país beneficiarse rápidamente con una reducción de la deuda dentro del marco de la iniciativa sobre los países pobres muy endeudados (PPME), como así también con un aflujo de ayuda exterior.

El plan nacional que surgió de ese proceso cubría un período de más de diez años (1999-2015) y durante la elaboración del DELP sirvió de referencia para hacer un diagnóstico previo.

Desde el diagnóstico hasta la elaboración de una política de desarrollo

Los autores del DELP intentaron definir una estrategia coherente de lucha contra la pobreza a través de una evaluación inicial

de la misma en la República Centroafricana. La falta de estadísticas precisas fue por cierto un gran obstáculo para avanzar en ese sentido. Los últimos censos de población disponibles eran parciales y se remontaban a varios años. Los mismos no permitían trazar un mapa preciso de la pobreza y, por otra parte, sus causas se indicaban de una manera bastante vaga. El documento señalaba asimismo que las autoridades tenían dificultades para precisar las causas exactas que incidieron en el incremento de la pobreza.

Las consultas culminaron con la elaboración de un DELP provisional (DELP-I) que fue terminado el 13 de diciembre de 2000. En éste se indicaban diversas causas en el origen del aumento de la pobreza: inestabilidad política y social, falta de administración, elección incongruente de prioridades en materia de desarrollo, motines y consecuencias sociales del VIH/SIDA. Se reconocía que las condiciones de vida se deterioraban sin cesar y que la repercusión de la pobreza se hacía sentir con mayor agudeza en el seno de ciertos grupos vulnerables como las mujeres, los jóvenes en busca de empleo, las personas con discapacidades y otros grupos como los pigmeos o los *peuls*.

El texto resultante de las consultas ponía también en evidencia la fragilidad del país debida al declive de la cantidad y de la calidad de los servicios de atención médica y de formación, a la persistencia de relaciones de camarilla y a una inseguridad crónica relacionada con el tráfico de armas y la delincuencia. En el plano social, se habían llevado a cabo varias huelgas para protestar por la abrupta deterioración de las condiciones de vida y de trabajo.

Se definieron entonces dos objetivos: por una parte, la puesta en práctica de reformas estructurales para alcanzar una estabilidad macroeconómica y financiera (índice de crecimiento económico del 5 por ciento); y por otra parte, el lanzamiento de un programa de desarrollo socioeconómico basado en la generación de ingresos, la reducción de la mortalidad materna e infantil, la promoción de la educación primaria, el acceso al agua potable y la lucha contra el VIH/SIDA. El primer objetivo ponía muy claramente el acento en la promoción del sector privado y en la dinamización de las exportaciones (maderas preciosas, diamantes, café, algodón y turismo), mientras que el segundo apostaba por la descentralización de las estructuras administrativas y políticas, la movilización de los recursos internos (impuestos y ahorro), el acceso a los servicios esenciales, la formación (incluida la formación profesional) y la creación de empleos. Si bien este último aspecto relativo al empleo es mencionado, no se lo articula en el marco de una estrategia más amplia.

El DELP debía entonces convertirse en la «única referencia para la colaboración entre la República Centroafricana y sus principales interlocutores en materia de desarrollo»¹.

Implicación de los actores sindicales

Se convocó a diversos actores de la sociedad civil para que se unieran al proceso de elaboración del DELP, el que pretendía ser ampliamente participativo y abarcar la realidad de todas las regiones del país.

En la República Centroafricana coexisten seis organizaciones sindicales. Desde el

comienzo, la CSTC (Confédération syndicale des travailleurs de Centrafrique) y la CNT (Confédération nationale des travailleurs de Centrafrique)² fueron implicadas y, junto a sus afiliadas tomaron una parte activa en los debates. Diversos encuentros internos de esos sindicatos permitieron que paralelamente se llevara a cabo una reflexión y se definieran las posiciones.

En materia de participación, el balance es entonces positivo. Las quejas sindicales apuntan a otros aspectos y no a su implicación en el proceso. En efecto, los sindicatos señalan que el DELP-I del 13 de diciembre de 2000 no fue validado oficialmente por ninguna de esas dos organizaciones sindicales y que el texto que se entregó al Banco Mundial está disponible únicamente en inglés.

En lo concerniente al contenido del documento, no se toma efectivamente en cuenta el empleo como factor esencial que explique la pobreza o la inestabilidad, ni se lo reconoce como una consecuencia de políticas inadecuadas. En el documento tampoco se hace ninguna referencia a los convenios de la OIT. El enfoque utilizado no se concentra en los derechos humanos – a fortiori en los derechos de los trabajadores – y no constituye un verdadero programa de promoción del empleo decente.

Además, en el DELP de este país no se cuestionan las tesis básicas del Consenso de Washington, es decir, la privatización, desregulación y apertura. Por el contrario, la privatización de diversas empresas es uno de los ejes fundamentales del documento. Con respecto a esto, en la carta de intención que el Gobierno de la República Centroafricana envió al FMI con fecha 17 de mayo de 2002 se mencionaban las reformas en curso dentro de ENERCA (sector eléctrico), SOCATEL (comunicaciones), BARC (transporte), SIGESCA (azúcar) y PETROCA (petróleo). Pero en esa carta no se incluía ninguna medida de evaluación *ex ante* ni *ex post* de su repercusión social, ni tampoco ninguna estrategia de acompañamiento o de minimización de las repercusiones. En consecuencia, no parece haber diferencia alguna entre ese programa de lucha contra la pobreza y los programas

de ajuste estructural que hemos visto durante los decenios precedentes.

Los sindicatos tampoco aplaudieron, por cierto, la aplicación de un impuesto sobre el valor agregado (IVA). Como señalaba un dirigente sindical centroafricano durante un seminario sobre los países menos adelantados (PMA) africanos llevado a cabo por la CMT en diciembre de 2001: «Esta reforma no consideró siquiera su repercusión entre los pobres, especialmente en los sectores más vulnerables»³. Se identifica a las mujeres entre esos grupos de población, pero el enfoque de género está más bien ausente.

Las organizaciones de trabajadores se quejan cada vez más de que las autoridades de sus países y las instituciones de Bretton Woods no toman en cuenta sus reivindicaciones. El proceso de consulta de las organizaciones sindicales está actualmente bien arraigado en las prácticas. No obstante, el condicionamiento que el Banco Mundial y el FMI imponen al país sigue siendo excesiva y las quejas de los trabajadores no se toman en cuenta para cambiar el rumbo de las políticas. «Las instituciones de Bretton Woods nos escuchan, nos visitan, pero luego no aplican lo que les pedimos», señalaba con amargura un dirigente centroafricano. Cabe señalar al respecto que el 3 de mayo del 2002, la CSTC presentó una queja ante esas dos instituciones. En el mismo orden de ideas, no se ha previsto en el texto ningún mecanismo participativo para controlar la puesta en práctica del DELP. No hay garantía entonces de que los actores sindicales sigan siendo interlocutores de primer plano y no hay ninguna institucionalización del diálogo social tripartito en este proceso. A esos aspectos se agrega la necesidad urgente de capacitación de los trabajadores con miras a determinar mejor lo que está en juego y mejorar la comprensión del discurso técnico – pero también ideológico – de las instituciones financieras internacionales.

¿Cuál es la situación transcurridos tres años del comienzo de las discusiones?

El procedimiento de seguimiento del DELP-I continúa lentamente. Se instauró un comité nacional de finalización al que asisten dos representantes de trabajadores en nombre de las seis centrales sindicales del país.

Mientras aumentan el desempleo y el subempleo, los trabajadores centroafricanos, por su parte, continúan esperando con impaciencia resultados en términos de alivio de la deuda de su país y de reducción de la pobreza. La economía sigue aislada y las redes de intercomunicación son deficientes. En general, las infraestructuras son insuficientes y están en mal estado, destruidas por años de conflictos, sin que hayan sido nunca objeto de nuevas inversiones. La República Centroafricana permanece de esta manera entre los diez PMA más pobres del planeta. Su economía está exangüe. Está arruinada. El 84 por ciento de las personas vive con menos de 2 dólares estadounidenses diarios; la esperanza de vida se sitúa alrededor de los 40 años; el índice de casos de VIH/SIDA es el más elevado de África central y la mayoría de los trabajadores intenta sobrevivir llevando a cabo pequeñas actividades en la economía informal.

En la carta de intención enviada al FMI en 2002 se reconocía que los objetivos de crecimiento económico eran demasiado ambiciosos y que los ingresos del gobierno estaban muy lejos de ser suficientes; mientras tanto, continuaban deteriorándose los términos del intercambio, diversas compañías ya habían sido privatizadas y decenas de trabajadores – que a su vez son el respaldo económico de otras personas – estaban sin empleo.

La República Centroafricana continúa también teniendo el problema de pago de salario a los funcionarios públicos. Tras haberse esbozado una solución para los 36 meses de atraso salariales ha vuelto a reanudarse la falta de pago. Los sindicatos señalan que las políticas que se aplican para poner en práctica los objetivos del DELP y seducir a las instituciones financieras

internacionales aportan su contribución a la pobreza y a la miseria, en tanto que por el momento no se perfila en el horizonte ningún alivio de la deuda. Esas políticas conducen inevitablemente al país a una espiral de caos y de pobreza.

Desde la presentación del DELP provisional, se han llevado a cabo diversas negociaciones. El FMI se había comprometido a respaldar un programa de tres años de duración pero el acuerdo se frustró debido a la inestabilidad política (octubre de 2002). Hoy en día, las perspectivas financieras siguen siendo inciertas y desde junio de 2002 el país está en situación de falta de pago al Banco Mundial⁴. Durante este tiempo, los proveedores de fondos suspendieron su ayuda a la espera de indicaciones positivas y de una estabilización democrática.

¿Nada más que una apariencia?

La participación sindical en todas las etapas de preparación del DELP es una realidad. Hay que reconocer que se trata de un considerable adelanto pero, en la etapa actual ¿no es acaso nada más que una apariencia? No puede dejar de reconocerse que la participación activa de los sindicatos en este proceso constituye un paso al frente. No obstante, el mismo será efectivo únicamente si se toman en cuenta sus reivindicaciones y si las posiciones sindicales constituyen uno de los fundamentos del DELP. En efecto, dicho documento debe convertirse en un programa de desarrollo dirigido a promover empleos decentes como factor esencial de la lucha contra la pobreza y el desarrollo. También se deben discutir y armonizar con el capítulo social de la lucha contra la pobreza las tesis básicas del Consenso de Washington, que forman el eje central del capítulo macroeconómico de este programa. La repercusión de las políticas de privatización, por su parte, también debe ser objeto de discusiones y, si hubiera un acuerdo entre todos los sectores de la población, previamente, se deberían definir medidas de evaluación.

El DELP provisional fue presentado ante las instituciones financieras interna-

cionales en diciembre de 2000 e inmediatamente se aplicaron sus postulados, sin que hubiera tenido lugar un alivio de la deuda. Se emprendió la privatización de diversas empresas estatales, inclusive de servicios esenciales. Se impuso un IVA a todos los estratos de la población. Dicho IVA afecta a todos los productos de primera necesidad y de consumo corriente, aunque la mayoría de la población sobrevive por debajo del umbral de pobreza. Como se subrayaba en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) en ocasión de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (Bruselas, 2001), los PMA necesitan dinamizar su demanda interna. No obstante, en el documento presentado por la República Centroafricana este aspecto prácticamente está ausente.

En el balance de este proceso hay, entonces, grandes zonas poco claras. Entre tanto, mientras se lleva a cabo un diálogo nacional para consolidar el proceso democrático, el alivio de la deuda se hace esperar. Inclusive antes de que se lo conceda, se han aplicado las medidas contenidas en el DELP en materia de ajuste fiscal y de privatizaciones. Dichas medidas contribuyen a agudizar la pobreza y exacerbar los conflictos sociales.

A pesar de que los sindicatos se preocupan por reforzar su papel en el seno de este proceso, se muestran muy críticos. En su opinión, el condicionamiento de las instituciones de Bretton Woods asfixia al país y el marco macroeconómico de las políticas que deben aplicarse se parece a un todo inmutable que ninguna discusión pareciera poder modificar. Presentados como la única referencia de la República Centroafricana con sus asociados de desarrollo, los postulados que figuran en el DELP se extenderían también a la totalidad de los acuerdos con ese país, validando así políticas que no colocan el empleo decente en el centro del desarrollo, que hacen caso omiso de los convenios de la OIT, que no incluyen la totalidad de las posiciones sindicales y que parecen repetir los principios que desde hace tiempo critican los interlocutores sociales.

Alcanzar los Objetivos del Milenio sobre la base de tales postulados sería, entonces, algo imposible, ya sea en República Centroafricana o en cualquier otro lugar del mundo. Es necesario un cambio de rumbo. El informe de la OIT sobre las tendencias mundiales del empleo (enero 2003) lanzaba al respecto una señal de alarma poniendo en evidencia la falta de empleos decentes. Señalaba inclusive que la evolución actual «iría en contra de la iniciativa lanzada a escala mundial para reducir a la mitad el índice de extrema pobreza antes de 2015»⁵.

Notas

¹ Traducción libre del autor basada en el texto del DELP-I (véase www.worldbank.org).

² Estas dos organizaciones están afiliadas a la Confederación Mundial del Trabajo en la República Centroafricana.

³ CMT/WCL: «¿Nuevos nombres, nuevas políticas? Dos años de estrategias de lucha contra la pobreza en las políticas de ajuste del FMI y del Banco Mundial: experiencias y recomendaciones de los sindicatos africanos», enero de 2002.

⁴ Fondo Monetario Internacional y Asociación Internacional para el Desarrollo: «Iniciativa sobre los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) – Condición de la puesta en práctica». Documento preparado por el FMI y el Banco Mundial y aprobado por Timothy Geithner y Gobind Nankani, 12 de septiembre de 2003.

⁵ OIT: «Tendencias mundiales del empleo», Ginebra, enero de 2003.

Más de lo mismo – La experiencia del DELP del Níger

En el vasto país del Sahel que es el Níger, la población ha venido creciendo más rápidamente que su producto bruto interno. El Níger tiene una larga experiencia en medidas de «estabilización» y en programas de ajuste estructural impuestos desde el extranjero. ¿Constituye el DELP un nuevo comienzo?

Soumaila Mamadou

Economista

Organización Regional Africana
de la Confederación Internacional
de Organizaciones Sindicales Libres

Veinte años después de la puesta en práctica en el Níger de los primeros programas de reforma, ha quedado demostrado que el crecimiento económico no se hizo de manera sostenible, y el índice de inversiones en lugar de mejorarse tuvo más bien tendencia a bajar. Los déficit presupuestarios y los de la balanza de pagos tendieron a agravarse tras un período de calma provisoria y el peso de la deuda se hizo insoportable.

La incidencia social planteó todavía más dudas e interrogantes, no solamente en el nivel de la toma de decisiones del plano nacional, dentro y fuera del continente, sino también en instancias internacionales como las Naciones Unidas, que llevó a cabo la Cumbre de Copenhague a fin de que se tomara en cuenta la dimensión social.

Para responder a esas críticas, la comunidad financiera internacional, dentro del marco del trato que da a la deuda de los países pobres, promovió el Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza como un esquema rector de promoción del desarrollo socioeconómico de los países pobres muy endeudados.

Dentro de este espíritu, el Níger colocó entre sus prioridades de desarrollo la lucha contra la pobreza a mediano plazo y su erradicación a largo plazo. Para plasmar

esa prioridad en un programa de acción, el gobierno ha emprendido un proceso de preparación de un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, que se prolongará durante los quince próximos años.

El objetivo mundial al que el Níger quiere conformarse es el de reducir a la mitad, entre 2000 y 2015, la proporción de población que vive en extrema pobreza. Por ello, para elaborar este marco, se optó por un enfoque participativo.

No obstante, aunque los interlocutores sociales se regocijaron por el principio de acordar a la sociedad civil la vicepresidencia de los once grupos temáticos constituidos, el proceso participativo resultó ser superficial. En efecto, el DELP definitivo no refleja las intervenciones de los distintos grupos sociales y, por otra parte, los dirigentes nacionales casi siempre manipularon las variables tomadas en cuenta, a fin de que éstas se hicieran eco de las tesis preestablecidas del FMI o del Banco Mundial, o las empobrecieron tomando en cuenta de manera unilateral visiones esencialmente cuantitativas e inclusive artificiales.

Eso llevó a que los interlocutores sociales observaran graves carencias en el proceso pero también en el trasfondo del mismo.

Insuficiencia en lo referente a implicación de la sociedad civil

Con respecto a este punto conviene puntualizar que la designación de la representante de la sociedad civil en el seno del secretariado permanente del DELP no se hizo respetando las reglas democráticas. Estas últimas indicaban que los representantes de esa misma sociedad debieran haber elegido a su delegado en el seno del marco precisado. Fue una decisión unilateral de los poderes públicos, lo que constituye una violación a uno de los fundamentos de la buena gestión política, es decir, la participación democrática de los distintos grupos sociales en el proceso del DELP. Deben, entonces, tomarse medidas a fin de que no se utilicen las estructuras de participación para socavar el accionar de los interlocutores sociales. Su independencia y su representatividad en esas estructuras constituyen los únicos avales de su participación eficaz en todo proceso de desarrollo.

Insuficiencia del enfoque utilizado para definir la pobreza

No puede dejar de observarse que en el Níger se utiliza el enfoque monetario para definir la pobreza en general. De esta manera, la pobreza es una de esas condiciones de vida degradantes y humillantes en las que una persona no tiene más que un ingreso de 75.000 francos CFA por año en el medio urbano y de 50.000 francos CFA anuales en las zonas rurales. En el Níger se ha adoptado entonces el enfoque económico-monetario del Banco Mundial¹, que no es más que una imagen parcial del carácter multidimensional de la pobreza.

Los interlocutores socioeconómicos, que a través de este enfoque se ven excluidos de la categoría de pobres, prefirieron más bien la definición analítica de la definición de pobreza del profesor Amartya Sen², para quien en general, ésta debe ser comprendida como la falta de oportunidades de una persona o de un grupo de personas de una sociedad, para alcanzar un nivel de vida mínimo, aceptable y fundamental.

Esto supone una disponibilidad de factores elementales como buena alimentación, vestimenta y alojamiento decente, prevención de las enfermedades, etcétera; pero también factores más complejos como participación en la vida de la comunidad, la posibilidad de aparecer en público sin tener vergüenza o cualquier otro sentimiento de ese tipo. La posibilidad de concebir sus ingresos personales en términos de capacidad depende de una serie de circunstancias personales (principalmente: la edad, el sexo, la predisposición a las enfermedades, las mismas enfermedades, etcétera) y del entorno social (principalmente: las características epidemiológicas, el entorno físico y social, los servicios públicos de salud y educación, etcétera).

Insuficiencias en las estrategias preconizadas en la lucha contra la pobreza y el desarrollo

El DELP nigerino se inscribe dentro del marco de una política de desarrollo que afecta a todos los sectores económicos y sociales. Al hacer de la lucha contra la pobreza la columna vertebral del desarrollo económico y social, las estrategias contenidas en ese instrumento se articulan en torno a ejes prioritarios, a saber:

- la promoción de la buena gestión;
- la estabilidad del marco macroeconómico;
- el desarrollo de los sectores sociales;
- el desarrollo de las infraestructuras.

El DELP establece un vínculo definitivo entre el alivio de la deuda y el marco estratégico de lucha contra la pobreza, teniendo como objetivo el aumento de los gastos sociales a través de los fondos disponibles dentro del marco de la iniciativa de los PPME.

No obstante, se ha observado que el DELP contiene lo esencial de los elementos de los programas de ajuste estructural y se arraiga en el mismo discurso macroeconómico neoliberal que, como ya ha

quedado demostrado, contribuyó al hundimiento del país en el curso de los dos últimos decenios.

Un examen detallado de las medidas macroeconómicas y de ajuste estructural contenidas en el DELP nigerino permite observar que no se pusieron en tela de juicio los consejos formulados dentro del marco del denominado Consenso de Washington.

A manera de ilustración, por ejemplo, en el sector de la educación, el DELP continúa simplemente con las políticas existentes, al igual que ocurre con los programas de ese ámbito. Si el objetivo de este programa es la escolarización universal basada en concretar infraestructuras escolares partiendo de los recursos de los PPME, el DELP pone numerosos límites en la medida en que en un ámbito tan sensible y estratégico para el futuro del país, aplica las orientaciones y decisiones de las instituciones financieras internacionales. Para no examinar más que un aspecto, en lo que se refiere a los docentes, dentro del marco de la desregulación del empleo, la política se basa en el trabajo contratado, tesis que el Banco Mundial ha preconizado por considerar que la calidad de la enseñanza impartida no depende ni de la formación recibida ni de la

condición del docente, lo que se traduce en la contratación de docentes desocupados sin ninguna formación... en lugar de docentes debidamente instruidos.

Esta orientación tiene como consecuencia disminuir gravemente el nivel de la enseñanza y hacer de las escuelas nigerinas reproductoras de desigualdades, dado que la gran mayoría de los niños que van a esas escuelas son hijos de pobres y terminan por ser expulsados. El DELP nada dice sobre el abandono escolar sino que concentra su atención en la evolución de los índices de inscripción en el ciclo primario. Este ejemplo muestra que, desde el punto de vista de las opciones de la lucha contra la pobreza, el DELP reproduce algunas que son perjudiciales para los pobres y que no han sido ni suprimidas ni corregidas.

Notas

¹ El umbral exacto de la pobreza definido por el Banco Mundial es de 1,08 dólares estadounidenses por día y por persona, lo que corresponde al promedio de los diez umbrales de pobreza más bajos de un grupo de países pobres.

² Amartya Sen: *Ressources, valeurs et développement*, 1995.

Los DELP africanos – Diálogo sindical con el Banco Mundial y el FMI

En Africa, el movimiento sindical ha intentado reorientar a través del diálogo las políticas de las instituciones de Bretton Woods (el FMI y el Banco Mundial). ¿Qué lecciones pueden sacarse de dicha experiencia? Este artículo, basado en lo descubierto gracias a un proyecto de colaboración entre la OIT y la Fundación Friedrich-Ebert, analiza los operativos y el rendimiento del movimiento sindical – como institución de diálogo social – en la lucha contra la pobreza en ese continente.

Mohammed Mwamadzingo

Oficina de Actividades para los Trabajadores
OIT, Harare

Desde que a comienzos de los años ochenta se iniciaran los programas de ajuste estructural (PAE), los sindicatos han venido luchando para hacer que las instituciones financieras internacionales y sus gobiernos escucharan las opiniones de los trabajadores. A través de sus organizaciones internacionales, regionales y nacionales, los sindicatos han participado en reuniones con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) tanto en terreno internacional como nacional. El Banco Mundial, en su Informe mundial sobre el desarrollo de 1995, reiteraba que «los sindicatos libres son una piedra fundamental de cualquier sistema eficaz de relaciones laborales... pueden ayudar a elevar la productividad de los lugares de trabajo... a reducir la discriminación en el trabajo... han contribuido al desarrollo político de sus países...» El FMI también ha expresado preocupación por la dimensión social de los PAE y ha dado a conocer su disposición a reunirse y discutir sus políticas con los sindicatos.

Con el fin de respaldar a los sindicatos que deben vérselas con los PAE, la CIOSL adoptó el diálogo como la mejor opción para conseguir cambios en las políticas de las instituciones de Bretton Woods. Se han llevado a cabo diversas conferencias y reuniones regionales y nacionales sobre

el tema de las reformas económicas. Esos foros tuvieron importantes efectos, tanto a escala nacional como internacional, en cuanto a hacer que los gobiernos por una parte y el FMI con el Banco Mundial por otra comprendieran la necesidad de dotar a sus programas de una conciencia social.

El movimiento sindical internacional acogió con satisfacción el compromiso de septiembre de 1999 emanado del FMI y del Banco Mundial declarando que las estrategias de lucha contra la pobreza de autoría nacional proporcionarían a partir de entonces las bases de todos los préstamos en condiciones concesionarias de las instituciones de Bretton Woods. Este cambio en las metas políticas generales implicaba, entre otras cosas, que las políticas de esas instituciones debían dejar de concentrarse exclusivamente en el crecimiento económico per se para ocuparse asimismo de cuestiones relativas a la distribución y al acceso a los recursos y servicios, con el fin de elevar los niveles de vida de los miembros más pobres de la sociedad. Los sindicatos, en particular, se alegraron con la invitación que se hizo al movimiento sindical y a otras organizaciones de la sociedad civil para que trabajaran con los gobiernos en la preparación y puesta en práctica de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP). Actualmente se

considera que los DELP son documentos políticos oficiales sobre las políticas económicas y sociales.

Con este telón de fondo, en octubre de 2000, altos funcionarios sindicales de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) entablaron discusiones con el Banco Mundial y con el FMI. Una de las cuestiones que se planteó fue la relativa a las falencias en la implicación sindical y el sentimiento de que muchos procesos tenían graves fallas. Otra de las cuestiones que se discutió fue la actitud de las instituciones de Bretton Woods hacia las normas fundamentales del trabajo, englobadas en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998. Ambas cuestiones fueron tratadas nuevamente en otra reunión que se llevó a cabo en julio de 2001 entre la CIOSL, la Comisión Sindical Consultiva (CSC) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI) y las instituciones de Bretton Woods. Dicha reunión tuvo un nivel más técnico y en ella se plantearon una vez más las preocupaciones.

Dentro del marco de estas discusiones se encomendó a la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT y a la Fundación Friedrich-Ebert (FES) que propusieran un marco para un proyecto piloto que combinara el diálogo entre el Banco Mundial y los sindicatos de los países en desarrollo sobre cuestiones políticas que afectan a los trabajadores y sobre fortalecimiento de las capacidades para los dirigentes sindicales de esos países, además de un respaldo continuo a los sindicatos para que éstos puedan participar debidamente en las políticas nacionales y sociales inspiradas por el Banco Mundial, como los DELP. La primera versión provisional de ese marco se presentó y discutió posteriormente en un seminario regional sobre «La lucha contra la pobreza a través del diálogo social: el papel de los sindicatos en los países africanos de habla inglesa», llevado a cabo por la OIT/ACTRAV en Nairobi en diciembre de 2001. Los participantes, entre los cuales había dirigentes sin-

dicales, aceptaron en línea general el texto provisional.

El proyecto piloto (que abarca nueve países, a saber: Angola, Ghana, Kenya, Malawi, Mozambique, República Unida de Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe) consta de tres elementos: fortalecimiento de las capacidades con diálogo, asistencia a los sindicatos participantes en el terreno y suministro de un mecanismo de retroalimentación para el cabildeo político, de las cuales sólo la primera parte tiene que ver con las actividades conjuntas con el Banco Mundial. Los otros dos componentes implicarán solamente a los sindicatos africanos de habla inglesa, a sus estructuras regionales e internacionales pero también a las organizaciones que respaldan el proceso.

Implicación sindical en el proceso de los DELP

Desde que el FMI/Banco Mundial comenzara a patrocinar los programas de ajuste estructural a comienzos de los años ochenta, las centrales sindicales nacionales de África han venido reclamando la institucionalización de estructuras nacionales de alto nivel integradas por las partes interesadas, donde se articulen las principales cuestiones relativas a política económica y social. La aplicación de las reformas económicas en el contexto de los programas de ajuste estructural dificultaron aún más la consecución del objetivo general de los sindicatos: defender y mejorar los niveles de vida de sus miembros. Por ejemplo, se ha producido un aumento del costo de vida, se ha deteriorado la infraestructura social y, sobre todo, ha disminuido el número de afiliados sindicales a causa de las privatizaciones y de las políticas de reducción de personal.

Dentro de este contexto, los sindicatos se alegran por la iniciativa de los DELP. Están observando la marcada y enconiable tendencia de las instituciones internacionales, tanto financieras como de desarrollo, a dar respuestas positivas a las preocupaciones sindicales. Esas respuestas deben consolidarse, de manera que las

consultas efectivas impliquen que los sindicatos deban intervenir en el proceso de ajuste en las etapas de concepción, aplicación, monitoreo y evaluación de los programas. Los sindicatos tienen un papel específico e importante que desempeñar con el fin de hacer que los nuevos compromisos del Banco Mundial y del FMI con la lucha contra la pobreza se traduzcan en un verdadero cambio a escala nacional.

Experiencias nacionales

Ghana

Fue necesario que hubiera una crítica generalizada de la escasa consulta que se hizo al preparar el DELP provisional para que el Gobierno de Ghana se decidiera a hacer participar a las organizaciones de la sociedad civil en los preparativos de la Estrategia de Ghana de Lucha contra la Pobreza (GPRS). La Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo (NDPC), bajo el mandato del Ministro de Planificación, Cooperación Económica Regional e Integración, coordina el proceso del DELP. El DELP provisional fue refrendado por las instituciones de Bretton Woods en junio de 2000, mientras que el primer borrador de la Estrategia de Ghana salió a la luz en mayo de 2001. A esto le siguieron comentarios de ministros, departamentos y organismos gubernamentales; seminarios de consulta con otras partes interesadas; y recepción de los comentarios de grandes ONG y de organizaciones de la sociedad civil. Se llevaron a cabo asimismo consultas regionales y se implicó al Parlamento.

Los cinco pilares principales de los DELP, que se suponen deben respaldar el crecimiento y la lucha contra la pobreza durante un período de tres años, de 2002 a 2004, son:

- Estabilidad macroeconómica a través de prudentes medidas fiscales, monetarias y relativas a política comercial internacional;
- Mayor producción y empleos rentables, creando un entorno habilitante

para una mejor producción industrial privada basada en el agro e impulsada por la aplicación de ciencia y tecnología, y por la promoción del turismo;

- Desarrollo humano y suministro de servicios básicos para los pobres, haciendo especial referencia a la salud, al control del VIH/SIDA, al agua y los sistemas sanitarios, a la educación y a la capacitación, como así también a la gestión de la población;
- Establecimiento de programas especiales para las personas vulnerables y excluidas y suministro de recursos para mejorar las condiciones de quienes sufren extrema pobreza y penurias sociales;
- Garantizar una buena gestión, estableciendo y reforzando el liderazgo y supervisando las funciones del ejecutivo y de la legislatura. Esto ayudará a que haya una aplicación efectiva del programa y del proyecto de lucha contra la pobreza.

Tradicionalmente, la central sindical ghanesa (Ghana Trades Union Congress - TUC) ha participado en las reformas sociales y económicas de Ghana y fue una fuerte asociada del proceso de la Iniciativa de Revisión del Programa de Ajuste Estructural. En el proceso de preparación del DELP, la central TUC presentó oficialmente su memorando ante la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo (NDPC). Los sindicatos pusieron énfasis en las normas laborales, la equidad, las políticas tributarias y en las nuevas inversiones que afectarían a los pobres, a los agricultores que producen alimentos y a las mujeres.

El DELP de Ghana es probablemente uno de los pocos de África que estipula explícitamente el papel de los sindicatos, como sigue: «Evaluación del papel de la fuerza laboral sindicalizada; evaluación de los efectos en los niveles de empleo; cuestiones relativas a ingresos.» En gran medida, esto se puede atribuir a la insistencia de la central TUC.

Kenya

Este país cuenta con una maquinaria de diálogo social bien desarrollada y su central sindical nacional, Central Organisation of Trade Unions (COTU-Kenya), junto con la sociedad civil, el sector privado, las ONG y los organismos gubernamentales, ha participado en la mayor parte de las discusiones conducentes a la elaboración del Plan Nacional para la Erradicación de la Pobreza (NPEP) en junio de 1999. Este plan tiene ya cinco años de existencia y fue lanzado efectivamente antes de la iniciativa de los DELP. Hubo un proceso de consulta mucho más amplio para el DELP provisional, que llegó a su punto culminante con el Foro Consultivo Nacional de Partes Interesadas, llevado a cabo en junio de 2001. La COTU (K) formó parte del Grupo de Trabajo del Sector de Desarrollo de Recursos Humanos.

La participación sindical en el proceso del DELP no fue óptima considerando que la COTU (K) sostiene que se puso a su disposición muy poca información antes de que se llevaran a cabo las consultas. Además, el borrador final del Ministerio de Planificación Financiera y Económica contenía solamente una contribución mínima dimanada de las presentaciones que había hecho el movimiento sindical. A esto se suma que todo el proceso se llevó a cabo de manera apresurada, dejando poco tiempo para que los sindicatos consultaran con sus afiliados. Los demás factores que han contribuido a que la participación sindical en el proceso de los DELP fuera mínima son: i) falta de capacidad dentro de los sindicatos; ii) desconfianza entre los sindicatos y el gobierno; y iii) preocupación por parte de los sindicatos porque caracterizan que en el proceso de los DELP no hay nada nuevo, calificándolos como una mera renovación en la presentación de los penosos programas de ajuste estructural.

El 1.º de junio de 2003 el nuevo Gobierno de Kenya lanzó la Estrategia de Recuperación Económica para la Creación de Riqueza y Empleo (2003-2007), con el fin de reemplazar el DELP provisional. Una vez más, el Gobierno de Kenya informa

que el proceso de elaborar la estrategia económica abarcó un conjunto de consultas con diversos sectores interesados que incluían empleadores, fabricantes, fuerza laboral y sindicatos, profesionales, organizaciones de la sociedad civil y habitantes de zonas áridas y semiáridas. El seminario sindical sobre refuerzo de las capacidades llevado a cabo en Kenya (julio de 2003) fue bien acogido por el gobierno y al mismo asistió también el principal representante residente del Fondo Monetario Internacional.

En la Estrategia de Recuperación Económica para la Creación de Riqueza y Empleo (ERS) se establecen las acciones políticas clave necesarias para impulsar la recuperación:

- Rápido crecimiento económico dentro de un entorno de estabilidad macroeconómica;
- Refuerzo de las instituciones de gestión a través de reformas en la administración pública, la seguridad nacional y la ley y el orden;
- Rehabilitación y expansión de la infraestructura física: caminos (incluyendo caminos rurales secundarios), ferrocarriles y telecomunicaciones, e
- Inversión en capital humano que dé como resultado una población bien instruida y saludable.

Uno de los principales objetivos macroeconómicos para el período 2003-2007 es la creación de 500.000 empleos por año. Se considera que el empleo es la estrategia más eficaz para impedir que aumente la pobreza. Al cabo de un período de mediano plazo, se debería crear un total de 2.036.130 puestos de trabajo, de los cuales el 88 por ciento serían procedentes de la economía informal.

Además, el gobierno creará el Consejo Nacional Económico y Social (NESC) a través de una ley del Parlamento, destinado a asesorar y dialogar sobre las políticas que se podrían necesitar para hacer frente a cuestiones emergentes en el ámbito social y económico.

Uganda

En 1997 este país emprendió un Plan de Acción para Erradicar la Pobreza (PEAP) con el que se busca reducir la pobreza a menos del 10 por ciento para el año 2017. En el documento constan cuatro metas principales, a saber: i) creación de un entorno conducente al desarrollo del sector privado; ii) buena gestión; iii) acciones para elevar los ingresos; iv) acciones para mejorar la calidad de vida. Dentro del marco de dicho plan de acción, la participación de la sociedad civil se limitaba a solamente unas pocas organizaciones, sin un compromiso de tiempo completo. El gobierno estimaba que a la sociedad civil no le correspondía la formulación de las políticas; al mismo tiempo, el compromiso en la formulación de las mismas tampoco estaba en el temario de las organizaciones de la sociedad civil.

La introducción del DELP coincidió en 2002 con la revisión del plan de acción, que entonces pasó a ser el proceso para desarrollar el primer DELP de Uganda. Se conservaron las mismas metas del plan de acción, aunque profundizándolas. El proceso del DELP brindó la ocasión de hacer participar de una manera más activa a las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, el compromiso de estas últimas siguió siendo escaso.

El gobierno mantuvo consultas generales y reuniones regionales y encuentros con donantes. En la primera reunión nacional se creó una unidad de trabajo de la sociedad civil para decidir sobre qué base participar. Además, se creó también un equipo técnico. Se acordó llevar a cabo consultas nacionales sobre áreas temáticas clave combinadas con consultas regionales y rurales en las ocho zonas, excluyendo a los funcionarios de los gobiernos locales.

La participación de los sindicatos en el proceso del plan de acción era nueva y compleja y el nivel general de comprensión no pasó de ser superficial. Las limitaciones de tiempo ejercieron una enorme presión sobre la central sindical nacional National Organisation of Trade Unions (NOTU) y complicaron aún más un proceso que de por sí no estaba claro y que no tenía nin-

gún marco institucional que lo respaldara. El Ministerio de Finanzas brindó acceso a la información, pero las organizaciones de la sociedad civil carecían de los conocimientos y el tiempo necesario para sacar provecho de la misma. Otro de los principales puntos débiles estuvo dado por el limitado conocimiento que tenían estas organizaciones del marco macroeconómico y de los complejos macromodelos preconizados por los economistas y por el Ministerio de Finanzas.

La central sindical nacional NOTU está ahora procurando comenzar a elaborar políticas alternativas a las políticas macroeconómicas neoliberales, como un aporte sindical al DELP. Las principales áreas de preocupación son: la distribución de los ingresos; las cuestiones inherentes al VIH/SIDA, especialmente entre la población que trabaja; el suministro de redes de seguridad social, y la necesidad de luchar contra la corrupción.

República Unida de Tanzania

El proceso de lucha contra la pobreza en la República Unida de Tanzania no es sino una continuación de las reformas socioeconómicas iniciadas a mediados de los años ochenta. La preparación del DELP-I comenzó en octubre de 1999 y estuvo coordinada por la oficina del Vicepresidente, mientras que el Ministerio de Finanzas encabezaba un comité técnico formado por funcionarios de distintos ministerios. El DELP provisional de enero de 2000 fue luego aprobado por el gabinete en febrero. A esto le siguieron consultas en forma de seminarios zonales (mayo de 2000), reunión del grupo consultivo de gobierno y donantes (mayo/junio de 2000), foro de parlamentarios (julio de 2000) y un foro de secretarios administrativos regionales (agosto de 2000). Todos esos foros culminaron en el seminario nacional que tuvo lugar en Dar es Salaam en agosto de 2000, buscando las metas, prioridades y acciones enunciadas en el DELP provisional. El proyecto de DELP fue aprobado por el gabinete el 31 de agosto de 2000.

Las organizaciones de la sociedad civil tomaron parte en el proceso del DELP, al igual que lo hicieron cuando el gobierno preparó los otros documentos nacionales precedentes, como la Visión de desarrollo de la República Unida de Tanzania 2025, la Estrategia nacional de erradicación de la pobreza (NPES) y la Estrategia de asistencia de la República Unida de Tanzania (TAS). La sociedad civil está preocupada por la calidad y la profundidad de las consultas. Las cuestiones centrales consideradas críticas fueron la manera en que se apresuró el proceso, no permitiendo que tuviera lugar un diálogo efectivo; evitando que se incorporaran las opiniones de las ONG en el documento final. Además, no se invitó a la sociedad civil a participar en la redacción final del DELP, ya que esta tarea se dejó en manos del «equipo de expertos» formado por ministros clave.

La formulación de los DELP coincidió con el período en que los sindicatos de la República Unida de Tanzania estaban en un limbo luego de la promulgación de la ley sindical de 1998, que entró en vigencia en julio de 2000. En lugar de la desaparecida Federación de Sindicatos Libres de Tanzania (TFTU) había un secretariado general, a cargo de dos funcionarios sindicales.

Durante 2000 no se invitó a las centrales sindicales nacionales de la República Unida de Tanzania a participar en las reuniones de planificación ni a ninguna de las reuniones conducentes a la elaboración del DELP. De la misma manera, tampoco se invitó a ningún sindicato a participar en las reuniones donde se evaluó y revisó el DELP: por ejemplo, la importante reunión consultiva llevada a cabo en Dar es Salaam los días 7 y 8 de septiembre de 2000. Tampoco participaron los sindicatos en estructura alguna del proceso de revisión. Es evidente que hasta el momento la participación del movimiento sindical en el proceso del DELP ha sido prácticamente inexistente. Por el contrario, se ha observado que la participación del gobierno y de los principales grupos interesados (como las instituciones de Bretton Woods y las organizaciones de donantes

extranjeros), junto con grupos locales de la sociedad civil, ha sido bastante destacada tanto durante la etapa de preparación de 2000 como durante la evaluación del DELP.

Se ha dado una serie de razones y de factores relacionados para explicar el escasísimo papel que desempeñaron los sindicatos en el proceso del DELP de la República Unida de Tanzania. Revistieron importancia crítica la relación estructural entre el gobierno y los sindicatos y los problemas estructurales existentes dentro de los sindicatos. Formas inadecuadas de pensar entre la dirigencia y los afiliados sindicales, pero también dentro del gobierno, bloquean las oportunidades de explorar el papel más amplio que los sindicatos y sus afiliados podrían desempeñar en distintos foros de política económica. Existen limitaciones prácticas que impiden que los sindicatos participen de manera más activa. La mala preparación del proceso del DELP no originan tampoco una participación más espontánea.

A pedido de los sindicatos de la República Unida de Tanzania y debido a la falta de participación de este país en el proceso del DELP, la OIT lo eligió como país piloto del Proyecto sobre Refuerzo de las Capacidades para un Diálogo Social Efectivo en el DELP. En este caso, la finalidad del proyecto era poner al frente el diálogo social como medio de llevar a la práctica el temario de la OIT sobre trabajo decente como parte integrante del DELP y alentar la participación de los trabajadores y de los empleadores en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas sociales y económicas. Si bien la iniciativa de la OIT tuvo lugar transcurrido un año de funcionamiento del DELP, entre septiembre y diciembre de 2001, la OIT llevó a cabo actividades nacionales para el Ministerio de Trabajo, el Departamento de Desarrollo de la Juventud y de los Deportes, el Congreso Sindical de la República Unida de Tanzania (TUCTA) y la Asociación de Empleadores de la República Unida de Tanzania (ATE). Entre las recomendaciones planteadas se contaba la necesidad de incorporar el empleo y la capacitación como

parte integrante del informe sobre los adelantos del DELP. La OIT se concentró asimismo en alentar a los interlocutores sociales a constituir un foro oficial tripartito que tomaría sus propias iniciativas para consultar con las ONG, con los donantes y con otras partes interesadas del proceso del DELP.

Zambia

En este país, el proceso del DELP se inició en el año 2000, habiendo sido elaborado el DELP provisional en junio de 2000. Este DELP provisional se basaba considerablemente en un proceso anterior iniciado en 1998 a través de un equipo de expertos, con un mínimo de consultas, que dio como resultado el proyecto de Plan Nacional para la Reducción de la Pobreza (NPRAP). El gobierno justificó las escasas consultas declarando que se apresuraba para reunir las condiciones para entrar en la iniciativa de los PPME y que este plan serviría únicamente como «mapa de ruta».

Durante el proceso del DELP, el gobierno creó ocho grupos de trabajo, cada uno de ellos con representantes de la sociedad civil, del gobierno y del sector privado. Dados los tristes resultados de los PAE, las organizaciones de la sociedad civil de Zambia inicialmente recelaban de participar en el proceso del DELP. No obstante, decidieron participar a través de la red denominada Civil Society for Poverty Reduction (SCPR) (Sociedad Civil por la Reducción de la Pobreza). Las organizaciones de la sociedad civil organizaron su propio proceso consultivo para asegurarse una representación mucho mayor de intereses. Sin embargo, esto creó elementos de tensión y tuvieron que tranquilizar a los funcionarios gubernamentales en el sentido de que con ello no buscaban hacer frente al gobierno o simplemente duplicar esfuerzos.

La red CSPR consideró cruciales diez temas para la erradicación de la pobreza. Llevó a cabo un foro nacional para reunir a representantes de distintas partes del país. Los foros regionales debatieron sobre

el proceso nacional. El gobierno también mantuvo consultas a nivel provincial en las que participaron jefes, políticos y burocratas locales. Toda la información se recopiló en un único informe, que pasó a conocerse como el DELP alternativo. El primer borrador fue hecho en septiembre de 2001. La red CSPR llevó a cabo entonces una consulta nacional para dar punto final al informe y poner de relieve sus principales preocupaciones. A finales de 2001, el gobierno organizó una conferencia nacional en la que se abordaron diferentes preocupaciones planteadas por la red CSPR. Para mayo de 2002 estaba listo un segundo borrador del DELP. Este fue entregado en primer lugar al gabinete y no a las organizaciones de la sociedad civil o al Parlamento, tras lo cual fue presentado a las instituciones de Bretton Woods. El DELP final tomaba en cuenta gran parte de las preocupaciones planteadas por la red CSPR, aunque se la dejó fuera del comité técnico de redacción y, por ende, de la preparación del texto final.

En lo concerniente a los sindicatos, se invitó oficialmente al Congreso de Sindicatos de Zambia (ZCTU) a participar en el DELP y se le pidió que designara representantes para que integraran los distintos comités de trabajo. El ZCTU participó en el proceso del DELP porque estimó que de no hacerlo así, el documento resultante socavaría los derechos de los trabajadores. El ZCTU dio a conocer sus preocupaciones en la reunión del Grupo Consultivo que se llevó a cabo en Lusaka en julio de 2000, indicando efectivamente su deseo de formar parte del proceso del DELP. Dentro del marco de la red CSPR, la participación del ZCTU se llevó a cabo a través de grupos de trabajo gubernamentales, donde el ZCTU o sus miembros participaron en cinco de los ocho grupos de trabajo. El ZCTU era la organización líder en el Grupo de Consulta de la Sociedad Civil sobre Industria, Empleo y Sustentos Sostenibles.

¿Una nueva apertura para la solidaridad?

El marco del DELP brinda una nueva apertura para que los sindicatos entablen discusiones con sus gobiernos y reclamen un papel en la formulación de las políticas. Brinda asimismo a los sindicatos la oportunidad de trabajar con las ONG y con otros elementos de la sociedad civil y de establecer relaciones importantes con aliados potenciales para futuras campañas. Más importante aún, el proceso del DELP representa otro ámbito donde los sindicatos del mundo pueden actuar de manera solidaria con los demás impulsando el accionar en pro de reformas favorables a los pobres y a los trabajadores en el ámbito de la economía mundial.

Sin embargo, muchos de los primeros DELP no han cumplido el compromiso por el cual los sindicatos, como organizaciones de la sociedad civil, deben participar en la formulación de los DELP. Hubo casos donde la sociedad civil participó, pero se excluyó absolutamente al sindicalismo.

Por otra parte, no puede pasarse por alto que la responsabilidad de que los procesos hayan estado viciados o hayan sido imperfectos no recae exclusivamente en las instituciones de Bretton Woods o en los gobiernos nacionales de los países que confeccionan los DELP. Inclusive en casos en los que se dio a las organizaciones de la sociedad civil y, entre ellas, a los sindica-

tos, espacio para expresar sus opiniones sobre las políticas gubernamentales dentro del contexto de los DELP, estos últimos no aprovecharon eficazmente muchas de esas oportunidades debido a la falta de capacidad técnica para conseguir un compromiso de sus respectivos gobiernos y proponer alternativas factibles a algunas de las políticas gubernamentales que afectan directa o indirectamente a los trabajadores y a sus familias.

Los sindicatos tienen un papel específico e importante que desempeñar con el fin de garantizar que los nuevos compromisos de lucha contra la pobreza de parte del Banco Mundial y el FMI se traduzcan en un cambio efectivo a escala nacional. A pesar de las limitaciones observadas hasta ahora, los sindicatos siguen empeñados en participar en el proceso de los DELP, siempre y cuando se instaure el adecuado entorno e incentivos para su efectiva participación. Algunos de los elementos para que se logre un desarrollo de carácter social y centrado en la gente son: el mantenimiento de la paz y la seguridad dentro y entre las naciones, democracia, imperio de la ley, promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluyendo los derechos al desarrollo, una gestión efectiva, transparente y responsable, igualdad de géneros, pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y los derechos de los trabajadores migrantes.

Construyendo una sociedad más justa – Los sindicatos de Kirguistán y la lucha contra la pobreza

En Kirguistán, los sindicatos han participado estrechamente en la elaboración y aplicación del Programa Nacional de Lucha contra la Pobreza. Consideran que sus metas son realistas y que llevarán a la consolidación social.

Svetlana F. Semyonova

Jefa del Departamento
Protección Social y Económica de los Trabajadores
Federación de Sindicatos de Kirguistán

Aproximadamente la mitad de la población de Kirguistán es pobre. Este es el principal impedimento para que el país se desarrolle.

En 1999 el nivel de pobreza estaba en el 55,3 por ciento de la población, mientras que el 23 por ciento era muy pobre.

El paquete de medidas económicas y sociales que tomó el Estado, con el que se buscaba mejorar los niveles de vida de la población, hizo que los indicadores de pobreza disminuyeran un poco en los años subsiguientes. No obstante, en 2001 todavía el 47,6 por ciento de la población del país seguía estando por debajo del nivel de pobreza.

El nivel de gastos de los grupos más ricos de la población era siete veces superior al de los grupos más pobres. El indicador de la profundidad de la pobreza (la diferencia entre los gastos de los hogares pobres y la línea de pobreza) era del 5,6 por ciento. En las zonas rurales había más pobres que en las ciudades.

Los indicadores de los niveles de vida de la población iban descendiendo: el producto interno bruto no superaba los 300 dólares estadounidenses per cápita, el incremento anual promedio de los precios de los alimentos excedía en 4,4 puntos el aumento de los salarios, al tiempo que su poder adquisitivo disminuía.

Si en 1999 una persona con un salario mensual promedio podía comprar, por

ejemplo, 119,2 kilos de pan o 23 kilos de carne, en 2001 su poder de compra pasó a 115 kilos y 20,3 kilos, respectivamente. Se produjo un aumento del desempleo; la cantidad de mujeres desempleadas se acrecentó.

El desempleo hizo que aumentara la migración interna de la población. El principal flujo de migrantes internos se dirigía de las zonas rurales a las grandes ciudades, lo que tuvo consecuencias negativas porque en las ciudades aumentó la cantidad de personas desempleadas no registradas; se produjo una disminución del acceso de los migrantes a los servicios médicos, de educación e infraestructura; se originó una marginación de la población; y aumentó la delincuencia.

Si bien se produjo una cierta disminución en la tasa de mortalidad del país (que bajó a 6,6 fallecimientos cada 1.000 personas), la esperanza de vida seguía siendo baja, situándose los hombres por debajo (65 años) de las mujeres (72,6 años).

También cambiaron los indicadores de alfabetización. El 1,2 por ciento de la población del país de 7 o más años de edad es analfabeta. Entre los analfabetos, el 51,4 por ciento está constituido por personas mayores de edad, el 16,7 por ciento por niños; y el 32 por ciento por menores con incapacidades físicas y mentales, y discapacitados de nacimiento.

La escolarización de los niños de nivel primario y secundario básico continuó situada en un nivel bastante alto. Sin embargo, el coeficiente de cobertura de los jóvenes de secundaria es alarmante porque disminuyó la cantidad de los de 16 y 17 años que van a clase, especialmente entre los varones.

La única empresa pública de distribución que abarca a casi toda la población es la de energía eléctrica.

La quinta parte de la población rural y la tercera parte de la población que vive en las zonas de tierras altas siguen utilizando los ríos y los canales de irrigación para proveerse de agua para beber, lo que constituye un grave peligro para su salud.

Desempleo y pobreza

La pobreza no permitió que el pueblo saliera de la indigencia y cubriera sus necesidades básicas (incluyendo las relativas a alimentación, vivienda moderna y vestimenta) en un nivel adecuado.

La situación de los pobres se vio agravada por las dificultades con el empleo, por el inadecuado respaldo social y por faltas de respeto de sus derechos en el ámbito de las relaciones laborales. En 2001 los atrasos salariales ascendían globalmente a unos 300 millones de soms.

Durante un largo período, 532 empleados de la planta Osh Cotton Gin no percibieron sus salarios. Tras la intervención de los sindicatos, finalmente se pagaron los salarios indexados, por un monto de 3,7 millones de soms.

La Federación de Sindicatos de Kirguistán actuó como abogado y en 2001 ganó más de 585 pleitos por pago de salarios. Los salarios atrasados se pagaron indexados según la tasa de inflación de todo el período de demora.

En 2001 3.042 personas solicitaron a los sindicatos que protegieran sus derechos laborales, pero en 2002 esa cifra subió a 4.417, es decir, un 32 por ciento. La cantidad de trabajadores que fueron resarcidos en materia de derechos aumentó un 70 por ciento.

Solución multifacética

Todas esas circunstancias impidieron que se desarrollaran las reformas e hicieron que se reclamaran medidas inmediatas para encontrar una solución multifacética.

Por ese motivo, el bienestar político y social del pueblo fue proclamado meta nacional común del Complejo de Principios de Desarrollo de la República Kirguisia (CPD) para el período restante hasta 2010. La Asamblea Nacional aprobó esos principios en mayo de 2001, con la participación de A. Akayev, Presidente de la República Kirguisia, como así también de jefes y representantes de todas las secciones del poder estatal, sindicatos, diversas organizaciones no gubernamentales, partidos políticos, comunidades locales y medios de comunicación. El documento refleja la visión del desarrollo de nuestro país para el decenio venidero.

El principal resultado que se espera de la aplicación del paquete de medidas de la política contenida en la estrategia es reducir a la mitad la pobreza del país hacia 2010.

La primera etapa de la puesta en práctica de los principios es la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (NSPR), que contiene todo el paquete de actividades, programas, proyectos e investigaciones específicos para el período de mediano plazo hasta 2005.

La elaboración de la estrategia se organizó en dos etapas. La primera de ella abarca el período de elaboración de la estrategia intermediaria paralelamente a la elaboración de los principios. Por un decreto presidencial se creó el Consejo Nacional y el Secretariado del Complejo de Principios de Desarrollo, su organismo de trabajo. Se formaron comités de coordinación y 23 grupos de trabajo de expertos. Los sindicatos formaron parte de esos organismos de coordinación y de trabajo. El trabajo preparatorio en gran escala duró dos años.

Contribución sindical

La principal contribución de la Federación de Sindicatos a la labor sobre propuestas para la estrategia provisional se hizo en la sección Construyendo una sociedad justa. La federación participó en la elaboración del proyecto sobre la prueba de los medios y la estimación de la metodología sobre normas sociales mínimas, en el trabajo relativo a mejorar el mecanismo de respaldo social para contrarrestar el costo de los proveedores de energía y en el proyecto sobre pasaportes sociales para las personas de bajos ingresos, que proporcionaría un panorama más completo de la pobreza en las distintas regiones.

En la Estrategia de Lucha contra la Pobreza provisional se pudo incluir la posición sindical sobre el aumento de los ingresos reales de la población, sus salarios, su nivelación y la creación de empleos

La creación de empleos es el principal objetivo de las reformas en el ámbito del empleo. La estrategia y la política nacionales, apuntadas a acrecentar el empleo, que se elabora con participación de los sindicatos, están conectadas con las prioridades de la estrategia. Para elaborar el proyecto de Concepto Nacional de Empleo de la Población los sindicatos reciben un apoyo considerable de la Organización Internacional del Trabajo.

Lamentablemente, no fueron aprobadas las propuestas sindicales sobre la incorporación a la Estrategia de Lucha contra la Pobreza del indicador social más importante —el salario mínimo, que tiene poderosas palancas de influencia directa sobre el nivel de ingresos de la población por parte del Estado— en lo que respecta a la elaboración e introducción de un sistema que prevea la eliminación de la posibilidad de atrasos en los pagos de salarios como tales.

En el sistema de evaluación de los resultados no se incluyeron las normas adoptadas por las Naciones Unidas (una persona que vive con menos de 1 dólar estadounidense diario se considera pobre).

Se dejó de lado, sin estudiarlo, el planteamiento sindical de tomar el presupuesto mínimo de un consumidor para efectuar

una evaluación financiera de la pobreza. El Banco Mundial sugirió la evaluación de los indicadores y se adoptó su sugerencia como forma para medir la pobreza.

No obstante, todo esto no impidió que se reforzaran las posiciones sindicales en los acuerdos que se firmaron y en los convenios colectivos de la campaña sobre acuerdos tarifarios de 2002-2003.

En el 30,2 por ciento de los convenios colectivos firmados se pudieron incluir las obligaciones con respecto a un incremento de los salarios de los empleados de las empresas y organizaciones, con indexación conforme al aumento de los precios. Los beneficios y garantías sociales de los convenios colectivos (por ejemplo, pagos a trabajadores por cuenta de la empresa destinados a la compra de productos agrícolas, medicamentos para los enfermos, licencias pagas en caso de casamiento o muerte de familiares cercanos, como así también esparcimiento y tratamiento médico a precios reducidos) en general representaron entre un 25 y un 30 por ciento de aumento de los ingresos reales de los trabajadores.

La segunda etapa de la revisión del documento se derivó del hecho de que la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza se consideró un asunto integral y unificado. Eso implicaba que todas las actividades de la estrategia debían estar bien pensadas desde el comienzo hasta el fin, se las debía dotar de los recursos necesarios y debía ser factible llevarlas a la práctica en término y en todos los niveles de responsabilidad

El principal objetivo en el año inicial de 2003 es de por lo menos un 5 por ciento de reducción de la pobreza. Con el fin de lograrlo es necesario que el crecimiento económico se sitúe en un 6 por ciento y mantener estables los precios (el aumento de precios no debería exceder el 4 por ciento).

Los ingresos reales de la población de todo el país deberían aumentar entre el 8 y el 10 por ciento como promedio. Las medidas destinadas a que haya crecimiento no deberían hacer que aumentaran las desigualdades de ingresos. Se espera estimular antes que nada las formas de desarrollo económico que hagan crecer el empleo

y que aumenten la participación de los pobres en las actividades económicas. En este ámbito se sitúa, en particular, la creación de empresas en las regiones más pobres y remotas del país y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

Los gastos presupuestarios totales en concepto de necesidades sociales aumentarán hasta el 12 por ciento del PIB.

Se debería disminuir el déficit presupuestario para situarlo al menos en el 4,7 por ciento del PIB. Esto exigirá la movilización de todos los recursos internos y la eficiente utilización de los mismos.

La pobreza es también uno de los factores que hace aumentar la violencia contra la mujer y entre ellas.

Según estimaciones independientes, en Kirguistán hay anualmente unas 4.000 mujeres víctimas de la trata de personas. Han aumentado los delitos cometidos por mujeres, predominando en esta área los delitos relacionados con las drogas. A los conflictos militares también se le suma la gravedad del problema de proteger a las mujeres en esos ámbitos y su participación en los procesos de paz.

Los sindicatos estiman que no hay equilibrio entre los géneros en ninguno de los niveles de toma de decisiones y que en las políticas económicas y sociales que se aplican no se utilizan en suficiente medida los enfoques de género. Las mujeres constituyen el 53,3 por ciento de todas las personas sin empleo.

La posición sindical elaborada durante la preparación de las propuestas para la estrategia provisional abogaba por ubicar el equilibrio entre los géneros entre las principales prioridades de la política de géneros, dentro del marco de la aplicación de la estrategia.

Los preparativos de la estrategia se llevaron a cabo dentro del contexto de un diálogo abierto e igualitario; tuvieron lugar conferencias sobre teoría y práctica, seminarios internacionales representativos, mesas redondas, consultas tanto con participación sindical como organizados por las mismas organizaciones sindicales.

La Federación de Sindicatos de Kirguistán llevó a cabo seminarios locales de capa-

citación para militantes sindicales, donde se elaboró la posición y se formularon propuestas.

Durante la redacción del documento, las estructuras sindicales regionales hicieron un buen informe sobre su propio accionar al poner en práctica los proyectos relativos a suministro de agua, rehabilitación de objetos del ámbito social y cultural, y movilización social.

Los militantes sindicales ayudaron a los trabajadores sociales de las regiones y de los distritos a preparar pasaportes sociales y carnés de pobreza.

El secretariado del Complejo de Principios de Desarrollo de la República Kirguisia elaboró un juego de actividades en forma de una matriz de acciones, con fechas límites para su realización, asignación de fondos y resultados esperados. Los sindicatos se contaban entre los actores.

Por ejemplo, los sindicatos estaban encargados de:

- desarrollar las alianzas sociales;
- mejorar la base legal;
- capacitar y recapacitar al personal, etcétera.

Movilización social

Aparte del objetivo de mejorar el nivel de protección social, entre las prioridades con las que se buscaba alcanzar las metas fijadas dentro de la estrategia se cuenta la movilización social de la población.

La movilización social de la población, anunciada por decreto del Presidente A. Akayev, en abril de 2003, presupone una cooperación entre todas las estructuras estatales y la sociedad civil a fin de que la labor del complejo supere la pobreza.

Se esperó brindar un verdadero respaldo para mejorar la situación de aproximadamente 50.000 familias pobres para el año 2003, además de las medidas planeadas anteriormente.

En el Plan de Acción sobre la movilización social en gran escala, elaborado por la Federación de Sindicatos con la finalidad de reducir la pobreza en el país, se definie-

ron pasos prácticos específicos para 2003. Por ejemplo, elaborar un plan sindical de acción contra las peores formas de trabajo infantil.

Se reconoce oficialmente que el trabajo infantil está muy difundido en Kirguistán. El trabajo infantil se origina debido a la pobreza y ésta, a su vez, ha generado trabajo infantil. El problema del trabajo infantil tiene consecuencias negativas mucho más graves para la sociedad en general que la pobreza de la población adulta.

El análisis de la pobreza demostró que las familias más pobres tienen más hijos menores de 17 años, los cuales constituyen casi el 40 por ciento de la población del país. De ellos, más del 55 por ciento viven en familias pobres.

En la actualidad están subiendo indicadores como la orfandad social, la cantidad de niños que trabajan y la de menores que no viven en familia.

Los principales problemas que no permiten combatir adecuadamente la pobreza infantil son las lagunas existentes en la legislación, la falta de un organismo estatal que trabaje con las familias y con los menores, la falta de un control eficaz sobre los niños y las familias pertenecientes a grupos de riesgo, pero también la falta de un presupuesto destinado a los menores.

Utilizando sus propios recursos, pero también con ayuda de la empresa de investigación SIAR y respaldados por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y por distintas federaciones sindicales internacionales (UITA, UNI), los sindicatos han estado monitoreando la situación de trabajo infantil e hicieron un vídeo.

El trabajo infantil

Resultó bastante difícil identificar y evaluar la dimensión del trabajo infantil en Kirguistán. Según el informe del Grupo de Trabajo sobre Recursos Humanos, la cantidad de menores que trabajan se situaría entre 5.000 y 7.000.

La mayor parte de ellos lleva a cabo tareas en la agricultura y el comercio. Los

sindicatos consideran que el 70,3 por ciento de los menores del sur del país se dedican a desmalezar el algodón y el arroz, y a cosechar tabaco y algodón verde.

Las estadísticas oficiales establecen en 2.500 la cantidad de niños que no van a la escuela. No obstante, según la investigación, la cantidad real sería de 28.000.

Los menores trabajan en malas condiciones, a veces inaceptables; con ellos no se hacen contratos y sus salarios son muy inferiores a los de los adultos.

Los sindicatos ven en esto una amenaza para el desarrollo sostenible de la sociedad. Para elaborar una posición, un plan de acción, la Federación de Sindicatos, respaldada por la OIT y por algunas federaciones sindicales internacionales, llevó a cabo una discusión en la que participaron representantes del gobierno, miembros del Parlamento, asociaciones de empleadores y organizaciones no gubernamentales.

En la mesa redonda que se llevó a cabo, se pusieron de manifiesto diversas ideas, siendo probablemente la principal la concreción de los esfuerzos de los organismos ejecutivos y gubernamentales, los sindicatos y las asociaciones de empleadores que se tradujo en la elaboración de acciones comunes para combatir la explotación del trabajo infantil, principalmente en sus peores formas. El Comité Tripartito debería convertirse en el organismo coordinador en materia de cuestiones relativas a la infancia, en indicador de la situación y en el parangón de los adelantos de la puesta en práctica de las medidas destinadas a erradicar el trabajo infantil.

En la resolución núm. 541 del Gobierno de la República Kirguisia del 25 de agosto de 2003 se adoptan las disposiciones del Consejo de Coordinación sobre cuestiones relativas a la infancia y su composición, en la que participan representantes de sindicatos.

La Oficina de Moscú de la OIT prestó asistencia práctica a los sindicatos para la elaboración de la estrategia y del plan de acción.

La Federación de Sindicatos elaboró en 2004 recomendaciones sobre negociación colectiva y para que en los convenios

colectivos se preste el máximo de atención a las cuestiones relativas a los menores.

Junto con el Ministerio de Trabajo y Protección Social se redactó la ley sobre la ratificación del Convenio núm. 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre prohibición y medidas inmediatas destinadas a eliminar las peores formas de trabajo infantil. El proyecto de ley ha superado la etapa gubernamental y está ahora ante el Parlamento.

Los sindicatos no solamente han tomado conciencia de su papel y de las oportunidades que existen en el ámbito de la lucha contra la pobreza en el país sino que están además elaborando su propia estrategia sindical y asumen una parte igualitaria de responsabilidad en la sociedad en lo concerniente a la consecución del derecho a una vida decente.

En la elaboración y aplicación de la estrategia de lucha sindical contra la pobreza hay cuatro principios subyacentes.

Esta estrategia:

- se llevará a cabo con la participación activa de los interlocutores sociales;
- estará orientada hacia los resultados;
- establecerá prioridades;
- se deriva de perspectivas de lucha a largo plazo.

Dentro de la puesta en práctica de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza por parte de la Federación de Sindicatos, se elaboró el proyecto de ley sobre las alianzas sociales (que entró en vigencia el 1.º de agosto de 2003) y, junto con los interlocutores sociales, el código laboral. Ambos documentos fueron examinados por expertos de la OIT, junto con los proyectos de ley del Ministerio de Trabajo y Protección Social sobre el salario mínimo y sobre el salario horario mínimo.

Durante 2002-2003 se formaron consejos y comisiones tripartitos sobre cuestiones sociales y laborales, los cuales desarrollan sus actividades en todas las regiones y en 19 distritos. Se resumieron los resultados del concurso nacional por la

mejor organización del trabajo en alianzas sociales.

Los principales objetivos de los sindicatos son:

- aumentar a un 40 por ciento la cantidad de convenios colectivos en los que se incluye la obligación de otorgar un aumento de salario en 2004;
- aumentar la responsabilidad de los sindicatos en lo relativo al control público de la puesta en práctica de la legislación relativa a trabajo y empleo.

En enero de 2004, durante la siguiente sesión del Plenario del Consejo de la Federación de Sindicatos, se introduce la cuestión de la tarea de los sindicatos en el ámbito de la aplicación de los derechos de los trabajadores a la luz de la nueva legislación laboral. El año 2004 se proclama Año de Lucha por Relaciones Laborales Justas, con la consigna «Derechos y garantías para la fuerza laboral»:

- para controlar la aplicación del Convenio núm. 95 de la OIT sobre la protección del salario;
- para mejorar la eficiencia de la labor de los organismos tripartitos en todos los niveles;
- para luchar de manera efectiva y persistente en pro de la erradicación de la pobreza en todas sus formas.

La participación en la elaboración y aplicación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza permitió que los sindicatos se adaptaran rápidamente a la situación, que tomaran medidas concretas y que aunaran esfuerzos con los organismos administrativos y con los empleadores con el fin de reducir la pobreza en el país.

Los sindicatos de Kirguistán creen que las metas fijadas dentro de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza son realistas y que se podrán alcanzar con la consolidación de la sociedad, con la interacción constructiva en alianzas y con una puesta en práctica responsable de los objetivos fijados.

Pobreza y reforma en el reino mágico: el DELP de Nepal

El DELP de Nepal se inició en un momento políticamente delicado para este enigmático reino montañoso. La estrategia contiene una serie de puntos positivos pero no refleja plenamente las preocupaciones de los sindicatos ni los consejos de la OIT. En particular, parece promover una desregulación simplista y unilateral del trabajo.

Robert Kyloh*

Oficina de Actividades para los Trabajadores
OIT

Nepal, encaramado en el pináculo del mundo y encerrado entre los dos países más populosos del planeta, durante mucho tiempo ha sido un enigma político y económico. Este reino mágico, con su espectacular belleza natural que se extiende desde los Himalayas hasta las planicies de la frontera india, sigue siendo un paraíso potencial para los turistas y tiene una gran riqueza de recursos naturales no explotados. Durante decenios, este país sin salida al mar, ha sido uno de los temas favoritos de los economistas del desarrollo y allí llegaron enormes sumas de dinero de ayuda oficial al desarrollo procedente de la comunidad donante internacional. No obstante, sigue siendo uno de los países más pobres del mundo, con ingresos por habitante de alrededor de 250 dólares estadounidenses por año, con casi el cuarenta por ciento de la población viviendo por debajo de la línea de pobreza y con enormes disparidades entre los ricos y los pobres.

En años recientes Nepal ha ocupado los titulares internacionales siempre por motivos negativos: intrigas y asesinatos en el seno de la familia real; una insurgencia maoísta que se estima ya ha costado siete mil vidas; una rápida sucesión de gobiernos y una reputación de corrupción; el de-

rocamiento del último gobierno y la suspensión del Parlamento por parte del Rey, y un reciente incremento de la asistencia militar de los Estados Unidos y la India, países que temen que este paraíso políticamente inestable pueda convertirse en una base del terrorismo internacional.

Un plan positivo

Con este telón de fondo, en mayo de 2003, el Gobierno de Nepal publicó su Décimo Plan y Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), donde se estipula un plan estratégico económico abarcador para el período que se extiende hasta 2007¹. Este se asienta sobre cuatro pilares altamente aconsejables: crecimiento económico alto y de amplia base, concentrado especialmente en la economía rural; aceleración del desarrollo humano a través de un suministro más eficaz de servicios sociales básicos y de infraestructura económica; inclusión social y económica de los grupos pobres y marginados; y una búsqueda enérgica de buena gestión.

El DELP, o Décimo Plan, como se lo denomina en Nepal, contiene muchos elementos que garantizan una buena acogida². Los aspectos positivos clave comprenden: una concentración en acelerar los ingresos y el crecimiento del empleo en el Nepal rural, donde vive la mayoría

* Este documento se benefició en gran medida con los comentarios aportados por Duncan Campbell y Graham Buckley, de la OIT.

de los pobres; una evaluación honesta de los fracasos del pasado en la política de desarrollo; la adopción de un enfoque abarcador para el desarrollo económico futuro con asistencia apuntada a los grupos más marginados; la adopción de un mecanismo de control de los gastos estatales y de procedimientos presupuestarios que ayudarían a hacer que la estrategia económica sea realista y coherente con los recursos financieros disponibles; y un énfasis en la descentralización y aplicación de las políticas y programas a escala local que se espera realcen la buena gestión y garanticen que los escasos recursos lleguen a los más necesitados.

Una reciente evaluación de este DELP por parte del Banco Mundial y del FMI sugirió que hoy la estrategia económica afronta riesgos derivados tanto de los problemas de seguridad internacionales y nacionales como del incierto entorno político³. Es interesante señalar que la revisión efectuada por las instituciones financieras internacionales sugiere que algunas de las metas que declararon tener los insurgentes maoístas concuerdan con el DELP. Se describe esas metas como «el suministro de mejores servicios sociales económicos y de representación para los pobres»⁴. En cierta medida, el Banco Mundial y el FMI pueden haber subestimado los problemas políticos locales. Sugieren que, debido a que todos los principales partidos políticos han participado en las consultas del DELP, se ha reducido el riesgo de que las políticas económicas cambien si se restablece la democracia⁵. Tales argumentos dejan de lado el punto básico de que suspender el Parlamento y las prácticas democráticas normales no constituyen una solución sostenible para los problemas de administración.

Recién en 1990 se introdujo un sistema democrático multipartidario y hasta ahora el mismo no se ha convertido todavía en una fuerza estable en buen funcionamiento. En la revisión de las IFI se señala correctamente que las estrategias económicas del pasado se vieron inhibidas por «políticas de patrocinio, debilidad institucional y falencias en el suministro de los ser-

vicios públicos»⁶. No obstante, una vuelta al régimen democrático no constituye una solución a largo plazo. Nepal necesita un rápido restablecimiento de la democracia, instituciones públicas más fuertes y apoyarse más en el imperio de la ley.

Dado este frágil entorno político, si no se las manejara con gran cuidado, algunas de las reformas estructurales propuestas en los DELP podrían exacerbar las tensiones existentes dentro del país. Desde una perspectiva sindical, en particular, están los interrogantes pendientes con respecto a aspectos de las reformas de las relaciones laborales propuestas en el DELP. En ámbitos de importancia crítica para los sindicatos, como la legislación laboral y la reforma del mercado laboral, el enfoque propuesto parece estar desequilibrado. El DELP parece promover una desregulación simplista y unilateral de la legislación laboral existente y de las instituciones del mercado laboral. En la estrategia no se reflejan plenamente las preocupaciones expresadas anteriormente por los sindicatos de Nepal ni el asesoramiento proporcionado por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) con respecto a distintas cuestiones laborales. No incluir a los interlocutores sociales en un proceso transparente y justo de reforma laboral sería algo políticamente ingenuo y provocaría huelgas y otras formas de protesta. Esto haría que aumentaran los riesgos vinculados con todo el DELP y podrían socavar otros aspectos altamente positivos de la estrategia económica.

En el DELP y en la revisión que llevó a cabo el personal de las instituciones financieras internacionales se refrendan enérgicamente otras cuestiones controvertidas, como la privatización y los grandes recortes en la función pública. Esas reformas han figurado en el temario político durante varios años, pero se han hecho pocos adelantos reales. Superficialmente, el DELP parece brindar pocas perspectivas de quebrar el *impasse* político que ha hecho que esas reformas se estancaran. En realidad, el enfoque general adoptado con respecto a la legislación laboral podría ocasionar un mayor deterioro del entorno de relaciones laborales. Esto impediría que

tuvieran lugar tanto el diálogo como el compromiso necesarios para avanzar en esos cambios estructurales de una manera constructiva, que responda a las preocupaciones de todas las partes.

En este documento se examina la participación de la OIT y de los sindicatos en el proceso que llevó a la adopción del DELP en Nepal y se analizan de manera crítica las reformas propuestas para el mercado laboral.

El papel de la OIT en la promoción de la implicación sindical en el DELP

Nepal tiene como tradición preparar planes económicos de cinco años de duración y se decidió que el primer DELP de Nepal sería el décimo plan económico y abarcaría el período de 2002 a 2007. Conforme al enfoque general adoptado en los DELP de otros países, se decidió que el proceso de preparación del décimo plan fuera altamente participativo. De hecho, el documento final proclama que «El plan es el resultado de una amplia consulta nacional donde participaron muchísimas personas de todas las profesiones y condiciones sociales»⁷. En el documento se describen en detalle las consultas que se realizaron desde mediados del año 2000 con la participación de gobiernos locales, ONG, representantes de partidos políticos, agrupaciones de mujeres, académicos, representantes del sector privado, minorías étnicas y participantes de áreas remotas del país. Además, una revisión del DELP llevada a cabo por personal del Banco Mundial y del FMI refrenda esta evaluación y otorga al proceso una alta puntuación por haber adoptado un enfoque participativo abarcador⁸.

No obstante, esta detallada descripción del proceso de consulta solamente contiene una breve referencia a los sindicatos. Se los menciona en un texto provisional anterior del DELP como uno de los grupos implicados en una reunión consultiva con el Consejo Nacional de Desarrollo (NDC). La falta de énfasis en los sindicatos al describirse el proceso consultivo es difícil de

comprender, dado que Nepal era un país donde durante los últimos años, gracias a la OIT, se consultaba a los sindicatos y a las organizaciones de empleadores.

La implicación de la OIT se derivó de un acuerdo con la dirección del FMI y el Banco Mundial. A raíz de un pedido del Director Gerente del FMI y del Presidente del Banco Mundial efectuado en diciembre de 1999, se decidió que la OIT contribuiría al proceso del DELP en cinco países, entre los cuales estaba Nepal. No obstante, a pesar de este acuerdo sobre cooperación hecho en los más altos niveles de la OIT y las instituciones financieras internacionales, hubo algunos problemas iniciales para ponerlo plenamente en práctica en Nepal. Parecería que diversos sectores del gobierno de ese momento y quizás inclusive elementos de la comunidad donante de Nepal no estaban en un principio dispuestos a fomentar la participación de la OIT en el proceso. Quizás esa reticencia inicial se debió a un deseo de que el proceso y el contenido del DELP fuera de autoría nacional. De ser así, se trataba de una preocupación comprensible porque, en teoría, por lo menos uno de los objetivos del DELP es realzar la autoría nacional y la responsabilidad nacional por el éxito de las reformas de política económica y social.

Por otra parte, si la reticencia inicial a implicar a la OIT – con su estructura tripartita y su reputación de realzar el diálogo social – reflejaba preocupaciones en el sentido de que esto podría influir en el equilibrio político de las negociaciones nepalesas internas, entonces se pueden sacar distintas conclusiones. Para el gobierno y otras partes interesadas, probablemente la implicación de la OIT en el DELP sugería una mayor participación de los interlocutores sociales nepaleses y, especialmente, un papel más fuerte en el proceso de las políticamente poderosas centrales sindicales nacionales.

Con respecto a esta cuestión, como en otras en Nepal, nunca se puede tener la absoluta certeza sobre las motivaciones subyacentes. Sin embargo, los sindicatos plantearon serias dudas con respecto a que el enfoque fuera auténticamente participativo

en las primeras etapas del proceso. En 2001 se elaboró un documento provisional del DELP en el cual, al igual que en el DELP final, se dedicaron varias páginas a encomiar las virtudes de efectuar consultas con la mayor variedad posible de sectores de la sociedad. Este proceso incluyó una reunión organizada por la OIT donde participaron representantes de la Comisión Nacional de Planificación (NPC) y representantes de las tres confederaciones sindicales nacionales que hay en Nepal. Según los representantes de todas las centrales nacionales, esta reunión fue de un valor muy limitado porque la Comisión de Planificación se limitó a informarles lo que se incluiría en el DELP y no suministró a los sindicatos ocasión de comentar o cuestionar el contenido de la estrategia.

Las sospechas acerca de la reticencia del gobierno a permitir una implicación total de los interlocutores nepaleses en el DELP se acentuaron tras las discusiones mantenidas a finales de 2001 entre funcionarios de la OIT y representantes gubernamentales. Mientras distintos donantes bilaterales y los representantes del Banco Mundial de Nepal consideraban que una contribución de la OIT a este proceso sería conveniente, algunos representantes del gobierno opinaban que el papel de esta organización debía ser más limitado. En realidad, el gobierno pidió a los representantes de la OIT que no intervinieran ni en la reforma de la función pública ni en lo relativo a la privatización de las empresas estatales, que eran dos cuestiones centrales del temario de reforma económica. Representantes del gobierno sostuvieron que la implicación de la OIT en esas sensibles cuestiones acentuaría la posición política de los sindicatos y reforzaría su resistencia a esas reformas⁹. Desde el comienzo de las consultas entre la OIT y los funcionarios gubernamentales también quedó claro que en el temario gubernamental figuraban las reformas de la legislación laboral, concebidas para debilitar la protección del empleo y el poder sindical. Sin embargo, en el documento provisional del DELP no se mencionaron en absoluto esas cuestiones políticamente sensibles.

En lugar de procurar conseguir la asistencia de la OIT para promover el diálogo social en estas difíciles cuestiones de relaciones laborales, los representantes gubernamentales inicialmente sugirieron que la implicación de la OIT se limitara a efectuar aportes técnicos en el ámbito económico. Pidieron a la OIT que analizara la elasticidad del empleo en distintas industrias y que formulara recomendaciones sobre la manera de realzar la intensidad del empleo del crecimiento económico. Esas cuestiones económicas revisten importancia crítica en Nepal y constituyen un aspecto legítimo de la actividad de la OIT. No obstante, el mandato de trabajo decente de la OIT va mucho más allá de proporcionar asesoramiento solamente en cuanto a la cantidad de puestos de trabajo e incluye los derechos de los trabajadores, protección social y diálogo social. La reforma de la legislación laboral y de las relaciones laborales ocupa el centro de las preocupaciones tradicionales de la OIT.

Por lo tanto, desde un comienzo, la participación de la OIT en este DELP tuvo que equilibrar delicadamente la pretensión del gobierno de que limitase su intervención a una estrecha gama de cuestiones económicas con los reclamos de los interlocutores sociales para que la OIT facilitara su participación en todo el espectro de las problemáticas económicas, sociales y relativas a relaciones laborales que claramente figuraban en el temario de reforma. Para conseguir ese equilibrio era esencial garantizar una auténtica autoría nacional y una plena responsabilidad nacional, en lugar de una mera autoría del DELP por parte del gobierno nacional.

La OIT consiguió llevar a cabo este acto de equilibrio diplomático razonablemente bien. Si bien esta organización contaba con limitadas oportunidades para influir de manera considerable en los debates sobre la reforma de la función pública y la privatización, el gobierno no planteó objeciones cuando ella comenzó a trabajar en un aporte al proceso del DELP que se refería a todas sus preocupaciones fundamentales¹⁰. En efecto, la Comisión Nacional de Planificación, finalmente, aceptó

que la OIT hiciera un aporte que abarcara toda la gama de preocupaciones de la OIT y que contuviera recomendaciones precisas sobre los derechos de los trabajadores, la protección social y cuestiones relativas a las relaciones laborales, además de examinar la manera de aumentar la cantidad de puestos de trabajo¹¹. Cabe agregar que el DELP final de Nepal va más allá que otros ejercicios similares llevados a cabo en otros países, al colocar el empleo en el centro de la estrategia económica. Ha incorporado muchas de las recomendaciones hechas por la OIT, concebidas para aumentar la cantidad de oportunidades de empleo.

El documento de la OIT se discutió en tres reuniones regionales tripartitas llevadas a cabo en Nepalgunj, Biratnagar y Pokhara, como así también en una gran reunión nacional realizada en abril de 2002. La finalidad de esas reuniones era: en primer lugar, poner a prueba el análisis y las recomendaciones incluidas en el documento y, en segundo lugar, continuar el diálogo entre los participantes nacionales con respecto a lo que era necesario realizar en términos prácticos y concretos para combatir la pobreza en el país. Además de los constituyentes de la OIT, también estuvieron presentes miembros de la comunidad de las ONG y de las organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI). Sobre la base de los aportes de los participantes, la OIT preparó una matriz política que, posteriormente, fue sometida al gobierno como un aporte al DELP. Las discusiones que tuvieron lugar, tanto en las reuniones regionales como en la reunión nacional, revelaron la existencia de un alto nivel de respaldo al análisis y las recomendaciones de la OIT. Sumando la participación que hubo en las reuniones regionales se observa que estuvieron presentes la mayor parte de los 75 distritos de Nepal, junto con representantes de las tres federaciones sindicales y de la organización de empleadores en un nivel descentralizado, como así también distintos presidentes de comités de desarrollo distritales.

Propuestas políticas de los sindicatos para el DELP

En Nepal hay tres centrales sindicales nacionales registradas. Las mismas son: el Congreso de Sindicatos de Nepal (NTUC); la Federación General de Sindicatos Nepaleses (GEFONT) y la Confederación Democrática de Sindicatos Nepaleses (DECONT). El NTUC y la GEFONT son las centrales más grandes y poderosas. Además, hay otras centrales sindicales no registradas. Los datos oficiales sobre la membresía sindical de Nepal no son confiables pero en un estudio más independiente se indicaba que: «A pesar de que en todo el mundo están declinando los índices de sindicación, en Nepal están aumentando muchísimo»¹². Sin embargo, en los últimos tres años, la membresía sindical ha declinado. Los sindicatos lo atribuyen a los conflictos promovidos por los maoístas, al cierre de muchos establecimientos, a la actitud antisindical de los empleadores y a la declaración del estado de emergencia¹³. La membresía sindical se concentra en el sector formal de la economía, pero algunos sindicatos, por lo menos, están haciendo considerables esfuerzos para sindicarse a los trabajadores de la economía informal.

Históricamente, el NTUC y la GEFONT han estado asociados con partidos políticos rivales de Nepal y en el pasado han basado sus políticas en ideologías absolutamente diferentes¹⁴. Durante el decenio del noventa, la fragmentación del movimiento sindical probablemente contribuyó a que el entorno de relaciones laborales fuera inestable y permitió que los empleadores, en ocasiones, dividieran y manejaran el movimiento sindical. Sin embargo, en los últimos años se han estado produciendo considerables cambios. El NTUC y la GEFONT han trabajado en estrecha colaboración en distintas cuestiones y se han dado algunos pasos hacia una fusión entre ambas centrales nacionales, a pesar de sus vínculos con partidos políticos rivales. Si bien no coinciden en todas las cuestiones, en oportunidades han emitido declaraciones conjuntas sobre prioridades políticas. Estas dos centrales nacionales trabajaron por cierto

muy unidas en el contexto de las consultas del DELP durante los últimos años, aunque no coincidían completamente en todas las cuestiones.

Como se señaló anteriormente, los sindicatos se han mostrado críticos con respecto a sus contactos y consultas iniciales con el gobierno con respecto al DELP provisional. Como respuesta a esta crítica, la OIT intentó integrar plenamente a las tres centrales sindicales nacionales y a la asociación nacional de empleadores en el diálogo sobre el proceso de reforma económica y social. Con el fin de apreciar mejor las opiniones y las propuestas políticas de los sindicatos, a finales de 2001, funcionarios de la OIT se reunieron con dirigentes sindicales en distintas oportunidades. También se llevaron a cabo reuniones similares con la organización nacional de empleadores. En esas reuniones quedó claro que las cuestiones políticas que preocupan a los sindicatos abarcan una amplia gama de cuestiones que van mucho más allá de las preocupaciones directas del sindicalismo de la economía formal.

Algunas de las cuestiones establecidas por la GEFONT – la que está más «a la izquierda» de las tres centrales nacionales –, tales como las reformas del sistema salarial, la aplicación de la legislación laboral existente y el establecimiento de un sistema de seguridad social, principalmente, afectan a los trabajadores con empleos formales. No obstante, cuando se les pidió que establecieran un orden de prioridades en las reformas que quisieran que se produjeran en el país, su primera preocupación fue una verdadera reforma agraria, la erradicación de la propiedad de personas ausentes y la promoción de las explotaciones agrícolas cooperativas con el fin de beneficiar a los trabajadores rurales sin tierra. Otra cuestión que para la GEFONT reviste alta prioridad es la eliminación del trabajo infantil y del trabajo en condiciones de servidumbre, como así también medidas para restringir la afluencia de trabajadores de la India. La dirigencia de esta central sindical indicó que respalda plenamente los planes, sometidos en las discusiones del DELP, para descentralizar el control sobre

la ayuda oficial al desarrollo que ingresa a Nepal y las propuestas para promover la aplicación a escala local de proyectos con el fin de reducir la corrupción y mejorar la transparencia. Por otra parte, se mostró muy escéptica sobre los planes gubernamentales para privatizar las empresas estatales. En por lo menos uno de los casos sostuvo que había dicho al gobierno que aceptaría la privatización o el cierre de una empresa estatal siempre y cuando los empleados recibieran las indemnizaciones correspondientes dentro del marco de la legislación existente, pero el gobierno no estuvo de acuerdo en cumplir con esa obligación. En otros casos, cuando tuvieron lugar privatizaciones, la GEFONT sostuvo que habían originado corrupción de parte de la nueva dirección.

La ejecutiva del NTUC adoptó una posición algo diferente en algunos temas. Sostuvo que la reforma agraria no aumentaría la productividad ni los niveles de producción y que toda propuesta destinada a reducir los toques en la tenencia de tierras originaría ineficiencia en la producción agrícola. Algunos observadores pueden sorprenderse de que este sindicato se mostrara crítico con respecto a los aumentos de salario del sector público introducidos por el gobierno en 2001. No obstante, sus representantes estimaban que esos recursos deberían haber sido utilizados para preservar el nivel de empleo del sector público en lugar de recortar puestos de trabajo dentro del marco de las reformas de la función pública propuestas por el gobierno en las discusiones sobre el DELP. Las máximas prioridades para esta central sindical nacional incluían mejoras en el sistema de formación profesional y el establecimiento de un sistema más abarcador de seguridad social. Representantes del NTUC también hicieron hincapié en los problemas que enfrentan los trabajadores nepaleses al tratar de conseguir trabajo. Se están reduciendo los puestos de trabajo en el sector público y en el sector privado se exigen algunas calificaciones que muchos trabajadores locales no tienen. Señalaron que los trabajadores procedentes de la India no estaban cubiertos por todos los aspectos de la legislación

laboral y, de esa manera, sus costos laborales por unidad son inferiores a los de los trabajadores nepaleses. En consecuencia, los empleadores prefieren contratar a esos trabajadores sobre una base precaria en lugar de contratar trabajadores locales.

La DECONT es una central sindical nacional relativamente nueva¹⁵. Esta organización también respaldó enérgicamente una de las piedras fundamentales del DELP, que implica la descentralización del control de los recursos públicos y de la puesta en práctica de proyectos, haciéndolos a escala nacional y local, con el fin de reducir la corrupción. Sus prioridades políticas en lo referente al DELP incluyen: restringir la entrada de trabajadores extranjeros a Nepal; mejorar el sistema de formación profesional; y sindicalizar a los trabajadores del sector informal. Al igual que los demás sindicatos, los representantes de la DECONT hicieron hincapié en los grandes problemas referentes a la aplicación de las leyes laborales. Señalaron que, recientemente, se había incrementado el nivel del salario mínimo, pero que en la gran mayoría de los casos no se paga el salario mínimo. Este sindicato manifestó su preocupación por la terrible situación de los trabajadores del sector agrícola. Hasta hace relativamente poco la legislación laboral excluía la mano de obra agrícola de la definición de trabajadores y prohibía la formación de sindicatos en ese sector. Esos aspectos de la legislación fueron revisados en 1999 y en enero de 2000 se introdujo un salario mínimo estatutario para el sector agrícola. A pesar de esas importantes reformas, que constan por escrito, los representantes de la DECONT dijeron a la OIT que prácticamente no se aplicaba ninguna ley laboral en el amplio sector agrícola.

Actores importantes

No cabe duda de que tanto sindicatos como empleadores son actores importantes de la vida económica y política de Nepal. En algunos países, ocasionalmente, se acusa a los sindicatos y a las asociaciones de empleadores de proteger los intereses creados

de un grupo privilegiado de trabajadores o de empresarios y de prestar escasa atención a las implicaciones de sus reclamos en secciones más amplias de la comunidad. Algunos economistas tienden a describir tales actividades como una «captación de rentas» y como un comportamiento al que denominan «los de adentro y los de afuera». En Nepal también se han hecho acusaciones de este tipo. Sin embargo, de lo que precede se desprende claramente que las preocupaciones y propuestas políticas de los sindicatos de Nepal cubrían a una gama bastante amplia de personas y que habían planteado algunas ideas interesantes, inclusive con divergencias entre ellos, sobre cuestiones ajenas al mercado laboral. Si bien, como es natural, dieron alta prioridad a cuestiones que conciernen directamente a sus afiliados, también se preocuparon por temas que promoverían el crecimiento y reducirían la pobreza en el sector agrícola, donde se concentran los trabajadores más pobres y marginados. Los sindicatos también manifestaron preocupación por las condiciones de trabajo en la economía informal, que continúa estando sin sindicalizar en su mayoría. Todo parecería indicar que, en general, el movimiento sindical intentó adoptar una perspectiva nacional bastante equilibrada y no de seguir una estrategia de «captación de rentas» en beneficio propio.

Se sostiene también a menudo que en Nepal los dirigentes sindicales y los principales empleadores del sector privado están muy implicados – ya sea oficial u oficiosamente – en los principales partidos políticos. De hecho, un observador local describió a los sindicatos como «los siervos de los partidos políticos». Esto puede explicar la reticencia del gobierno a implicar a la OIT y a los interlocutores sociales en algunos aspectos del DELP de Nepal. Es verdad que las tres centrales nacionales tienen estrechos vínculos con los principales partidos políticos. Pero, como señaló un observador de relaciones laborales de Nepal, la estrecha relación que existe entre los principales partidos políticos y los sindicatos es producto de la historia política nepalesa¹⁶. Antes de 1990 y de la introducción de la democracia

multipartidaria, el sindicalismo y la negociación colectiva estaban prohibidos. El surgimiento de sindicatos funcionales estuvo así estrechamente relacionado con el establecimiento de los partidos políticos, y habiendo estado reprimidos durante los treinta años de régimen Panchayati, los sindicatos y los trabajadores sienten que necesitan protección política¹⁷.

Pero, en todo caso, sobre la base de la experiencia de otros países, no es inusual ni inconveniente que los dirigentes sindicales y los empleadores se impliquen en políticas partidistas. Es más, en un país como Nepal donde en teoría existen instituciones tripartitas para diálogo sobre cuestiones económicas y sociales, pero en la práctica éstas no funcionan de manera seria y sistemática (véanse los pormenores más adelante), no debe sorprender que tanto los dirigentes sindicales como los empleadores continúen utilizando los canales políticos que puedan para influir en quienes toman las decisiones. Los dirigentes sindicales y los empleadores quieren defender y promover los intereses de sus miembros. Al no haber un proceso transparente, justo e influyente para la consulta tripartita y la negociación, es natural que los dirigentes sindicales y los empleadores utilicen los apoyos políticos de que disponen para procurar alcanzar esos objetivos.

Las relaciones laborales y las reformas propuestas del mercado laboral

El documento final del DELP de Nepal estipula que: «Con el fin de brindar mayor flexibilidad a los empleadores para que adapten sus exigencias en materia de mano de obra, con debida compensación para las personas afectadas, el Décimo Plan tomará una serie de medidas para reformar la legislación laboral existente. El principal objetivo enunciado en el décimo plan para el sector laboral es conseguir un entorno laboral cordial manteniendo un mercado laboral flexible al tiempo que se salvaguardan los derechos básicos de los trabajadores. Las principales estrategias adoptadas en el Plan para alcanzar este objetivo son:

iniciación de reformas oportunas en la legislación laboral para promover las inversiones privadas, promover mejores relaciones laborales, aumentar la productividad y erradicar el trabajo infantil»¹⁸.

La matriz política adjunta al Informe contiene una sección titulada «mano de obra» y una estrategia que se describe como «flexibilizar la legislación laboral». En secciones anteriores del documento del DELP se citan las leyes laborales que impiden reducir el personal, «como un considerable impedimento para el desarrollo del sector privado»¹⁹. El Banco Mundial y el FMI, en su revisión del DELP de Nepal, destacan en cierta medida estas reformas. Según la revisión del personal: «El DELP establece el papel de liderazgo del sector privado en la generación de crecimiento al tiempo que reconoce que hay mucho por hacer para mejorar el clima de los negocios privados a través de reformas estructurales en distintas áreas clave, inclusive en la legislación laboral. De no aplicarse estas reformas se reducirían las inversiones privadas y se pondría en peligro la consecución de las metas del DELP»²⁰.

El papel de la OIT

El DELP es solamente un documento resumido y es posible que la actual administración haya formulado una estrategia abarcadora y constructiva para poner en práctica esas reformas del mercado laboral. No obstante, de ser así, el DELP brinda poca idea del proceso a través del cual esto puede lograrse. En el curso del año pasado, la OIT ha procurado facilitar las negociaciones entre los sindicatos y la asociación de empleadores con respecto a la reforma del mercado laboral (véanse los pormenores más adelante), pero hay motivos de preocupación en el sentido de que la actual administración podría poner en práctica unilateralmente las reformas propuestas a la legislación laboral y al mercado laboral previstas en el DELP, de manera desequilibrada y sin una consulta cuidadosa ni participación de los interlocutores sociales. Esas preocupaciones se acentúan

puesto que el Parlamento ha sido suspendido y se ha restringido el normal proceso democrático.

A pesar de estas preocupaciones acerca del proceso, no cabe duda de que en Nepal es necesario proceder a una reforma de las relaciones laborales. La OIT, en su aporte al DELP, abogó enérgicamente por cambios constitucionales, legislativos y de actitud en las relaciones laborales. Según la OIT: «El sistema de diálogo social de Nepal está todavía en una fase inicial. Lamentablemente, Nepal no puede darse el lujo de permitir que su sistema de diálogo social evolucione lentamente. Para que se aceleren el crecimiento económico, la expansión del empleo decente y la erradicación de la pobreza durante el período del décimo plan, también debe acelerarse el proceso de desarrollo de las relaciones laborales. Existe un vínculo directo y pernicioso entre el actual estado de las relaciones laborales y el desempeño económico y social de Nepal. Por esta razón, la evolución de las relaciones laborales en Nepal debe ser una preocupación del gobierno en general y las reformas propuestas en este documento deberían contar con el respaldo de la comunidad de donantes»²¹.

Dentro de la pequeña economía formal, el actual estado de las relaciones laborales es una considerable limitación para mejorar la productividad y un factor que contribuye a que se logren escasos resultados en el mercado laboral. Las tensiones de los lugares de trabajo originan altos niveles de ausentismo, bajos niveles de motivación e imposición de sistemas de trabajo a reglamento. En consecuencia, el entorno de las relaciones laborales está teniendo una gran repercusión negativa en la productividad dentro de las empresas existentes. Quizás aún mayor importancia revista la repercusión de las percepciones internacionales sobre las relaciones laborales de Nepal. En un entorno mundial altamente competitivo, la imagen de incertidumbre y de descontento potencial en los lugares de trabajo repercute negativamente en las inversiones extranjeras directas. El entorno de las relaciones laborales probablemente sea también uno de los factores que contri-

buye al rápido crecimiento del empleo de trabajadores extranjeros en puestos calificados y semicalificados. Un estudio sindical indicaba que en más del 40 por ciento de las empresas había trabajadores extranjeros, estando la mayor concentración de ellos en el sector del vestido y el textil²². Además de las calificaciones que brindan a las empresas, los trabajadores extranjeros, no sindicalizados, probablemente sean más maleables y menos exigentes que los trabajadores nepaleses debido a su precaria condición de empleo.

En un intento por reformar cualquier sistema de relaciones laborales, la clave para un éxito sostenido está en el proceso que se utiliza para producir los cambios. Los objetivos de mayor productividad, crecimiento del empleo y reducción de la pobreza se alcanzarán más fácilmente si las reformas son resultantes de un proceso justo y transparente y que se vea como tal. La OIT ha hecho distintas propuestas para alcanzar este objetivo, pero no se las incluyó en el documento del DELP publicado. En cambio, el DELP ha concentrado la atención en la naturaleza restrictiva de algunos componentes de la legislación laboral, lo que constituye una importante queja de los empleadores de Nepal. Los empleadores están especialmente preocupados por las restricciones que la legislación de Nepal impone sobre la prerrogativa de la patronal de despedir a empleados regulares (o lo que se denomina permanentes). También objetan la definición de empleados permanentes que se hace en la legislación. Nepal, al igual que otros países del sur de Asia, no dispone de un sistema abarcador de seguridad social ni de respaldo estatal para los trabajadores que pierden sus empleos. En cierta medida, las estrictas leyes sobre el despido son un corolario de la falta de una red de seguridad social para los trabajadores desempleados.

Estas y otras disposiciones de la legislación – sin importar si son o no excesivamente restrictivas – constituyen un factor importante que alienta a los empleadores a subcontratar actividades y a reemplazar empleos regulares con trabajadores ocasionales. La expansión del empleo

no regular se da más en las pequeñas y medianas empresas con gran densidad de mano de obra. Algunos empleadores han reclamado que se establezcan zonas francas industriales en todo el país, donde no se aplicaría la legislación laboral y se prohibirían las huelgas.

Por otra parte, como se indicó anteriormente, los sindicatos se quejan de que se violan regularmente y con impunidad las leyes laborales existentes. Se negocian convenios colectivos y se los firma, pero no se los pone en práctica²³. Las instituciones establecidas para supervisar y aplicar las leyes laborales y los convenios colectivos parecen ser impotentes. Los sindicatos también se quejan de que los empleadores, a menudo, no negocian de buena fe y de que, tras haber firmado acuerdos, se ven obligados a hacer huelgas para defender sus derechos. Parecería asimismo que los procedimientos utilizados para estudiar las reformas de la legislación laboral han sido menos transparentes. En consecuencia, se ha visto socavada la confianza en el marco legislativo e institucional para las relaciones laborales.

Dada la complejidad y la variedad de tipos de problemas de relaciones laborales existentes en Nepal y su vínculo directo con el rendimiento económico, la OIT sugirió un paquete integrado de medidas de reforma²⁴. Esto incluía intentar reconciliar las preocupaciones de los empleadores acerca de la índole restrictiva de las actuales leyes laborales y las preocupaciones sindicales con la falta de aplicación de las leyes y las disposiciones de los convenios colectivos. Con el fin de hacer un trato de compromiso entre sindicatos, empleadores y administración, la OIT sugirió la conveniencia de ampliar la lista de cuestiones examinadas para incluir también la política salarial, seguridad social, formación y el cambiante esquema del empleo, dado que en esos ámbitos también existen problemas importantes e intereses conflictivos.

El movimiento sindical de Nepal ha señalado que está dispuesto a estudiar reformas que den mayor flexibilidad al mercado laboral, siempre y cuando hubiera alguna forma de red de seguridad social para los

trabajadores que se vieran afectados negativamente por tales reformas. Dadas estas declaraciones, parecería existir entre los interlocutores sociales un potencial para compromiso y consenso y la OIT indicó previamente su disposición a prestar asistencia a las partes para examinar dicho potencial. Para comenzar el proceso, se sugirió que la OIT revisara y formulara recomendaciones para reformar la legislación laboral existente y las instituciones de diálogo social, tomando en cuenta las mejores prácticas de otros países y las normas internacionales del trabajo. Entre otras cosas, en la revisión se consideraría la legislación y la práctica relativa a despidos y la noción de empleo permanente. Al hacerlo, la OIT podría presentar a las partes sugerencias de formas alternativas para evitar despidos injustos. La OIT procuraría formular recomendaciones que establezcan un equilibrio adecuado entre flexibilidad y seguridad de empleo.

No obstante, se dejó en claro que las revisiones que se hicieran en la legislación y en las instituciones de diálogo social no se limitarían a las cuestiones de «contratación y despido», expresión que se utiliza habitualmente en Nepal. Parecería haber muchas otras áreas en las que se pueden mejorar tanto la legislación como las instituciones y eliminar las contradicciones. Por ejemplo, la OIT sostuvo que el debate acerca de la reforma legislativa se debe basar en una considerable mejora de su aplicación. En este proceso hay tres ingredientes esenciales. En primer lugar, se deben perfeccionar considerablemente los mecanismos para supervisar la aplicación de la legislación laboral y de los convenios colectivos. En este momento, el sistema de inspección del trabajo es prácticamente inexistente. En segundo lugar, los procedimientos para recurrir a mediación y a los tribunales laborales en caso de no acatamiento persistente deben ser más eficientes y oportunos. En tercer lugar, se debe mejorar la posición y el respaldo de que dispone el Ministerio de Trabajo y Gestión del Transporte en lo concerniente a administración laboral y manejo de las relaciones laborales.

Se debería instaurar una cuidadosa gestión del proceso para llegar a alguna forma de trato entre sindicatos y empleadores en lo concerniente a cuestiones relativas a la legislación laboral, mayor aplicación y reforma de las instituciones de diálogo social. Por ejemplo, sería extremadamente perjudicial para las relaciones laborales a largo plazo que los sindicatos aceptaran algunas modificaciones de las leyes laborales esperando que mejore la aplicación pero que, con el tiempo, descubrieran que no obstante el debilitamiento de las leyes, éstas siguen sin ser aplicados plenamente. Esto originaría inevitablemente más huelgas, menor productividad y un mayor deterioro del rendimiento económico. Debido a su estructura tripartita y a su reputación internacional en este ámbito, la OIT sería muy adecuada para prestar asistencia a las partes en este proceso y para ayudarlas a llegar a un acuerdo en cuanto al calendario y la secuencia de tales reformas. La OIT señaló que está dispuesta a continuar y a acelerar su asistencia técnica a Nepal en esos ámbitos de administración laboral. No obstante, una reforma exitosa también debe contar con voluntad política y con un auténtico compromiso del gobierno hacia la gestión del trabajo. La inspección del trabajo, la conciliación y la mediación, como así también el funcionamiento de los tribunales laborales son actividades relativamente caras y que requieren mucha mano de obra. Dada la correlación entre las malas relaciones laborales y el pésimo rendimiento económico y social de Nepal del último decenio, la OIT recomendó a la comunidad donante efectuar mayores inversiones en este campo. Lamentablemente, ni el DELP ni la revisión que efectuó el personal de las instituciones financieras internacionales hacen ninguna referencia a los problemas de aplicación de las leyes laborales o de los convenios colectivos existentes. Tampoco contienen esos documentos ninguna sugerencia indicando la existencia de voluntad política o de recursos para mejorar las capacidades técnicas de esas importantes instituciones laborales o del Ministerio de Trabajo.

A pesar de esta importante omisión en el DELP, durante el último decenio la OIT ha venido facilitando consultas y negociaciones entre el movimiento sindical y las asociaciones de empleadores sobre una gama de cuestiones relacionadas con la legislación laboral y con el mercado laboral, conforme a los lineamientos sugeridos en el aporte de la OIT al DELP. Como parte de este proceso, los empleadores y los sindicatos acordaron examinar siete áreas políticas clave: flexibilidad laboral, política de licenciamiento, género, economía informal, seguridad social, negociación colectiva y administración laboral. Representantes del gobierno han participado como observadores en esas negociaciones bipartitas. En el momento de preparar este artículo, dichas negociaciones estaban en curso. En febrero de 2004 se insinuaba que el gobierno y las IFI se mostraban reticentes a que se completaran esas negociaciones tripartitas y en Nepal se discutió mucho la acción unilateral de la administración para enmendar el código laboral.

Es imperativo sindical

En Nepal se necesitan otras importantes reformas de las relaciones laborales. Por ejemplo, el actual sistema de diálogo social abarca solamente a una proporción muy pequeña de la población activa. Brinda un grado de ingresos y de protección del empleo a menos del 10 por ciento de los trabajadores. En consecuencia, más del 90 por ciento de los trabajadores quedan fuera del marco de protección. Es imperativo sindical a los trabajadores no permanentes del sector formal, además de los trabajadores por cuenta propia y los pertenecientes a la «economía informal», con el fin de que todos los trabajadores tengan representación y protección. Debido a las preocupaciones anteriormente mencionadas sobre el comportamiento de «captación de rentas», la OIT abogó por reformas que fomentarían, en lugar de restringir, una amplia perspectiva de interés público entre las partes sociales. Por lo tanto, la mejor manera de eliminar todo problema potencial

entre «los de adentro y los de afuera» y de garantizar que los niveles salariales, las condiciones de empleo y la legislación laboral reflejen los mejores intereses de todos los trabajadores y cuentapropistas de la economía consiste en prestar asistencia a los sindicatos y a las organizaciones de empleadores existentes para que amplíen considerablemente sus bases de afiliados.

Sindicar a las personas actualmente no sindicadas es también la mejor manera de erradicar de forma permanente los abusos que se cometen contra los derechos de los trabajadores. En Nepal, la explotación de los trabajadores sigue siendo extrema tanto en su forma como en su dimensión. Por ejemplo, sigue habiendo grandes problemas vinculados con el trabajo infantil, el trabajo en condiciones de servidumbre, la discriminación y otros abusos contra el trabajador. Sin embargo, la erradicación de esos abusos también repercute a largo plazo en la reducción de la pobreza. Un componente clave de la estrategia económica y de empleo de Nepal debe consistir en mejorar la productividad de las actividades económicas existentes y esto exige elevar la calidad del capital humano. Una condición previa básica para contar con una mano de obra calificada y motivada es la eliminación de los abusos contra los trabajadores y la plena concreción de los derechos fundamentales en el trabajo. Los programas con metas específicas pueden hacer – y lo están haciendo – una valiosa contribución para reducir la incidencia de abusos de los derechos de los trabajadores. No obstante, la eliminación permanente y abarcadora de la explotación del trabajador dependerá de la sindicación de las personas que están en situación de trabajo precario y en brindarles la posibilidad de defender sus propios intereses de manera conjunta.

Al ampliar las bases de esas organizaciones se estará contribuyendo asimismo a otros dos importantes objetivos. En primer lugar, reforzar el papel de las organizaciones democráticas y representativas de empleadores y de trabajadores en todas las regiones de Nepal, y en todos los sectores de la actividad económica es la

mejor manera de contrarrestar el accionar de cualquier movimiento antidemocrático que pueda procurar buscar respaldo entre los pobres que trabajan. «En la revisión del personal del Banco Mundial/FMI del DELP de Nepal se indicaba que: la insurgencia maoísta es, en parte, reflejo de la creciente decepción debida a la ineficiencia y la corrupción del sector público, a las grandes y persistentes desigualdades, inclusive en lo referente a etnias y géneros y al mal funcionamiento de los servicios públicos»²⁵. En segundo lugar, la ampliación de las bases apuntalaría el impulso general de descentralizar la autoridad para poner en práctica programas y actividades concebidos para estimular el crecimiento económico y reducir la pobreza, creando o reforzando las organizaciones de trabajadores y de empleadores a escala regional y local.

Lamentablemente, en el DELP se hizo caso omiso por completo de esta recomendación de la OIT. Por el contrario, el hecho de que el DELP subestime considerablemente el papel de los interlocutores sociales en el proceso consultivo sugeriría que la administración podría preferir disminuir aún más la densidad sindical y el poder político de los sindicatos en el país. De ser así, se trata de una estrategia con corta visión de futuro en un país que ya hace frente a un considerable déficit democrático. Las instituciones financieras internacionales podrían hacer más para respaldar la libertad sindical, la organización de trabajadores y de empleadores y el diálogo social con el fin de proporcionar una «válvula de seguridad» para reducir las tensiones políticas en una situación con un parlamento suspendido y donde se desalienta a otros foros de disenso pacífico y pragmático. Es de lamentar que en la revisión del DELP que llevó a cabo el personal del Banco Mundial y del FMI no se mencionara esta cuestión.

Monólogo social

En Nepal se ha establecido un marco legal abarcador para las relaciones laborales y muchas instituciones para diálogo social. Sin embargo, no están funcionando de manera sistemática ni eficiente. Por ejemplo, se crearon diversas instituciones para promover las consultas y negociaciones tripartitas sobre cuestiones laborales. Entre los principales organismos está el Centro de Asesoramiento Laboral (CLAC) para revisar la política laboral, la legislación laboral, la política de capacitación y las medidas destinadas a promover la paz industrial. Entre otras de las instituciones tripartitas se cuenta el Comité para Fijar el Salario Mínimo, el Comité para Fijar el Salario y la Compensación para determinar la remuneración de los periodistas, el Comité de Gestión del Fondo Nacional de Bienestar Social, el Comité de Asesoramiento sobre el Empleo de Extranjeros, el Comité Tripartito de Arbitraje y el Comité Tripartito para la Prevención y Resolución de Conflictos.

Lamentablemente, muchas de esas instituciones tripartitas o bien solamente se reunieron ocasionalmente o ejercen poca influencia sobre las decisiones. Al CLAC le llevó casi seis años convocar su primera reunión y entre 1996 y 2000 se reunió solamente en seis oportunidades. No repercutió de ninguna manera en la formulación de la ley sindical de 1993; no fue utilizado para estudiar las reformas legislativas que se debatieron en los últimos años a puerta cerrada y en diversos foros públicos *ad hoc*; tampoco se lo utilizó para ayudar a resolver grandes conflictos industriales, como el que tuvo lugar el año pasado en la industria hotelera. Con respecto a esto último, el gobierno declaró a la industria hotelera servicio esencial con el fin de poner término al conflicto laboral. Como señalara un observador: «en la práctica, la utilización de los mecanismos tripartitos es limitadísima. Sin embargo, los políticos no se cansan de hablar en términos de diálogo, consenso, cooperación, participación y entendimiento. ¿A qué se debe esto? En primer lugar, la democracia llegó dema-

siado tarde a Nepal y, en segundo lugar, estamos simplemente habituados a los monólogos, no al diálogo»²⁶. Es de lamentar que el enfoque multilateral de la reforma de las relaciones laborales sugerido en el DELP puede agudizar aún más esas indeseables tendencias.

Inclusive en cuestiones que afectan directamente el bienestar de los miembros sindicales y de los empleadores, el diálogo es casi inexistente. Por ejemplo, hasta hace poco nunca se había invitado a los sindicatos a participar en el influyente Comité de Privatización – aunque teóricamente hay una disposición que estipula la participación de los sindicatos – pero la asociación de empleadores (FNCCI) participa regularmente. El DELP procura acelerar el proceso de privatización. El documento proclama: «En lo que concierne a la política económica liberal, el gobierno reducirá gradualmente su papel en las actividades económicas [...] tales como inversiones en infraestructura social y económica y suministro de servicios.» El DELP cita luego los siguientes sectores como listos para la privatización: energía, caminos, comunicaciones y desarrollo de otras infraestructuras²⁷.

Como se mencionara previamente, la privatización de las empresas públicas figura desde hace bastante tiempo en el temario, pero se han hecho pocos adelantos al respecto. Algunos sostienen que uno de los factores que inhibe la privatización es la resistencia sindical. Sin embargo, los sindicatos no coinciden con esto. Los sindicatos sostienen que reconocen la necesidad de que se reformen las empresas públicas y de que se mejore la eficacia económica. En su opinión, un primer paso necesario es la introducción de una gestión profesional que pueda aplicar las reformas necesarias y preparar la posibilidad de privatización evitando la corrupción. En efecto, los sindicatos sostienen que son los funcionarios gubernamentales quienes se muestran reticentes a proseguir con los planes de privatización. Según algunos altos representantes sindicales, los funcionarios gubernamentales ejercen control sobre el acceso a los puestos de trabajo y la promoción

dentro de las empresas estatales y se niegan a desistir de este privilegio.

Es de lamentar que el DELP y la revisión del personal de las instituciones financieras internacionales parecen haber hecho caso omiso de las preocupaciones que expresaron los sindicatos con respecto a las privatizaciones. En esos documentos no figura ninguna sugerencia de que se estén contemplando consultas y negociaciones transparentes, sistemáticas y específicas entre la administración y los interlocutores sociales sobre privatización o sobre la reforma de la función pública. El hecho de que no se incorpore totalmente a los interlocutores sociales en esas reformas no puede sino exacerbar las subyacentes tensiones políticas en Nepal.

Necesita cohesión

Nepal, a pesar del vasto potencial del que dispone, se enfrenta con un futuro económico y político precario. La pobreza sigue estando en niveles extremos. Contra este difícil telón de fondo se ha formulado una estrategia económica razonablemente realista que permite albergar la esperanza de reducir la pobreza rural y de acabar por lo menos con parte de la segmentación de esta sociedad. Hay mucho de encomiable en el contenido de la política y en el proceso utilizado para negociar el DELP nepalés. Por ejemplo, está claro que la Comisión Nacional de Planificación procura hacer que el crecimiento del empleo sea un elemento central de su estrategia económica. Ha incorporado a su DELP muchas de las recomendaciones formuladas por la OIT con respecto a la política económica y de empleo.

Por otra parte, es evidente que la frágil situación de seguridad y el altamente inestable entorno político interno representan grandes desafíos para el país. Esos riesgos son considerables y no deben agravarse. Dados los desafíos que enfrenta actualmente Nepal, para que la estrategia económica tenga alguna posibilidad de éxito, el país necesita que todos los sectores clave de la sociedad empujen en la misma di-

rección. Mal puede permitirse alinear a grupos políticos poderosos, como el movimiento sindical, a través de la aplicación unilateral de reformas no equilibradas del mercado laboral. No obstante, decididamente se necesitan cambios estructurales y reformas del mercado laboral para promover las inversiones del sector privado y reducir los déficit de trabajo decente. La OIT ha hecho propuestas detalladas para un proceso justo y transparente donde se negocien los tan necesarios cambios institucionales y legislativos del sistema de relaciones laborales de Nepal. La aplicación de este abarcador programa de reforma, en consulta con los interlocutores sociales sería la mejor manera de promover una sociedad más unida y de limitar los riesgos de lo que, por otra parte, es una atractiva estrategia económica.

Notas

¹ Comisión Nacional de Planificación – Gobierno de Nepal: «El Décimo Plan (Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza), 2002-2007», mayo de 2003.

² El DELP se presenta, en efecto, como un resumen del Décimo Plan.

³ «Evaluación conjunta de la estrategia de lucha contra la pobreza», de la Asociación Internacional de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, 24 de octubre de 2003, pág. 2.

⁴ *Ibíd.*, pág. 11.

⁵ *Ibíd.*, pág. 11.

⁶ *Ibíd.*, pág. 12.

⁷ El Décimo Plan (Estrategia de Lucha contra la Pobreza), 2002-2007.

⁸ «Evaluación conjunta de la estrategia de lucha contra la pobreza», de la Asociación Internacional de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, 24 de octubre de 2003, pág. 3.

⁹ Informes de misiones internas de la OIT.

¹⁰ Las actividades de la OIT relacionadas con la privatización se han limitado a seminarios a cargo de los interlocutores sociales y se han llevado a cabo fuera del contexto del DELP.

¹¹ OIT: «Trabajo decente para luchar contra la pobreza: Una contribución de la OIT al DELP de Nepal», 2002.

¹² Narayan Manandhar: «Labour Relations: Problems and Issues in Nepal», julio de 2001, pág. 60.

¹³ GEFONT, «Trade unions in critical situation», Nepal, 2003.

¹⁴ El NTUC está vinculado al Partido del Congreso Nepalés y GEFONT al UML.

¹⁵ DECONT fue creada tras una división dentro del NTUC. DECONT y NTUC están asociadas a fracciones distintas del Partido del Congreso Nepalés.

¹⁶ Narayan Manandhar: «Labour Relations: Problems and Issues in Nepal», julio de 2001, pág. 55.

¹⁷ *Ibíd.*, pág. 62.

¹⁸ Comisión Nacional de Planificación, *op. cit.*, pág. 49.

¹⁹ *Ibíd.*, pág. 17.

²⁰ AOD y FMI, *op. cit.*, pág. 6.

²¹ OIT, *op. cit.*

²² *Ibíd.*, pág. 14.

²³ Bishnu Rimal: «Trade Union Rights: Implementation of Labour Laws in Nepal», GEFONT, 2001.

²⁴ OIT, *op. cit.*, págs. 23-28.

²⁵ AOD, *op. cit.*, págs. 23-28.

²⁶ Manandhar, *op. cit.*, pág. 87.

²⁷ DELP, pág. 48.

En duda, pero a bordo – Los sindicatos de Ghana y el DELP

Los sindicatos de Ghana tienen serias dudas con respecto al DELP de su país, especialmente porque las conversaciones clave entre el gobierno y las instituciones financieras internacionales parecen haber tenido lugar en Washington, sin la participación de la sociedad civil. No obstante, los sindicatos se comprometieron a tener una plena participación. ¿Por qué? ¿Cómo? ¿Qué lecciones sacaron?

Anthony Baah

Departamento de Políticas e Investigación
Congreso de Sindicatos de Ghana

Ghana es uno de los países pobres de África y del mundo que ha preparado Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) como condición previa para acceder al Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) y a otras ayudas económicas de las instituciones financieras internacionales (IFI).

La preparación de la Estrategia de Ghana de Lucha contra la Pobreza (GPRS), como se denomina el DELP de Ghana, comenzó en 2001. Para febrero de 2002, la estrategia ya estaba lista para ser puesta en práctica. Inicialmente, ésta abarcaba un período de tres años, desde 2002 hasta 2004 que se prolongaría luego, incluyendo el año 2005. La meta de la Estrategia es «crear riqueza transformando la naturaleza de la economía a fin de lograr crecimiento, una rápida reducción de la pobreza y protección para las personas vulnerables y excluidas, dentro de un entorno descentralizado y democrático». Este objetivo se ha de alcanzar a través de:

- sólida gestión económica;
- aumento de la producción;
- respaldo para el desarrollo humano;
- suministro de servicios básicos;
- programas para brindar respaldo a las personas vulnerables y excluidas;
- buena gestión;

- activa participación del sector privado como «principal motor del crecimiento».

Al igual que todos los demás programas respaldados por el FMI, el principio subyacente en la estrategia de lucha contra la pobreza es el Consenso de Washington, basado en la ideología de libre mercado. En consecuencia, como se dijo anteriormente, se ha dado a los objetivos de la lucha contra la pobreza distinto peso en función de los consejos de los «expertos» con sede en Washington. Una rápida mirada a cualquier DELP, incluyendo el DELP de Ghana, revela que se da más peso a las mismas políticas macroeconómicas que se seguían dentro del marco de ajuste estructural. ¿Qué ha cambiado entonces? Las IFI y sus colaboradores gubernamentales sostienen que existen diferencias fundamentales entre el SCLP y las políticas de ajuste estructural. Consideran que el SCLP, a diferencia de las políticas de ajuste estructural, promueve una amplia participación y mayor autoría nacional. También sostienen que el SCLP:

- promueve los presupuestos nacionales favorables a los pobres y al crecimiento;
- es más flexible en lo relativo a metas fiscales;

- es más selectivo en la condicionalidad;
- pone el acento en una gestión prudente de los recursos públicos;
- y, por sobre todo, promueve el análisis de la repercusión social de los principales ajustes macroeconómicos y de las reformas estructurales.

Se supone que esas características se reflejan en los DELP. Pero no sucede así con el DELP de Ghana. Es obvia la tendencia a aplicar políticas macroeconómica estrictas, sean cuales fueren las consecuencias sociales, como también es evidente el escaso peso atribuido a importantes cuestiones socioeconómicas tales como la redistribución de los ingresos que, en opinión del movimiento sindical, deberían ocupar el centro de cualquier estrategia creíble y genuina de lucha contra la pobreza.

Esta fue la principal razón por la que el Congreso de Sindicatos de Ghana (TUC)¹ inicialmente se opuso a toda iniciativa promovida en el SCLP. En la presentación del TUC al gobierno con respecto a la estrategia de Ghana, se expresaron dudas sobre el compromiso del gobierno con la consecución de los objetivos de desarrollo social de la estrategia, dado que se están poniendo en práctica las mismas políticas de ajuste estructural denominándolas de otra manera. En particular, el TUC manifestó sus dudas con respecto al compromiso gubernamental con el principio de autoría nacional que, supuestamente, es el principio clave subyacente en el SCLP y en el DELP, puesto que la sociedad civil fue totalmente excluida de las consultas paralelas que tienen lugar en Washington entre el gobierno y las IFI, consultas que, efectivamente, determinan las políticas que se aplicarán y los criterios y referencias para evaluar el rendimiento económico del país.

A pesar de las dudas iniciales que el TUC puso de manifiesto, se comprometió a participar plenamente en la estrategia de lucha contra la pobreza junto con otras organizaciones de la sociedad civil. ¿Cuáles fueron los factores que motivaron la participación del movimiento sindical de Ghana en el proceso, a pesar de su opo-

sición inicial? ¿Qué forma tomó la participación? ¿Cuáles eran los desafíos y qué lecciones sacó el movimiento sindical del proceso? Todas éstas son cuestiones que se discutirán en este texto, pero antes de continuar es conveniente tener una idea de la dimensión de la pobreza de Ghana, dado que es el principal factor que motivó la participación del TUC en el proceso del DELP.

La pobreza de Ghana

Se estima que cuatro de cada diez ghaneses están por debajo de la línea oficial de pobreza². Sobre la base de la línea de pobreza indicada por 1 dólar estadounidense diario, se estima que alrededor del 45 por ciento de la población es pobre, y se considera que el 80 por ciento es pobre situándose por debajo de la línea de pobreza de 2 dólares diarios. La cantidad de pobres es mayor en algunas regiones y entre algunos grupos socioeconómicos. Se estima que en la parte norte del país, como promedio, 8 de cada 10 personas son pobres, basándose en la línea de pobreza nacional. Entre los agricultores que se dedican a cultivos alimentario, se estima que la incidencia de pobreza se sitúa en el 59 por ciento. La pobreza es también elevada entre los trabajadores del sector formal. El último estudio sobre el nivel de vida de Ghana, llevado a cabo entre 1998 y 1999, reveló que casi el 23 por ciento de los trabajadores del sector público y el 11 por ciento de los trabajadores del sector privado formal eran pobres. Los análisis de la incidencia de la pobreza entre 1992 y 1999 muestran que ésta aumentó en algunas regiones durante ese período. Por ejemplo, la incidencia de casos de pobreza aumentó del 70 al 88 por ciento en la región oriental superior; del 63 al 69 por ciento en la región norteña; y del 44 al 48 por ciento en la región central. La mortalidad infantil está estimada en 57 muertes cada 1.000 niños nacidos vivos y alrededor de 1 de cada 9 niños nacidos en Ghana muere antes de cumplir 5 años. Menos del 50 por ciento de los partos tiene lugar en centros de atención mé-

dica. La mortalidad materna en Ghana oscila entre 214 y 740 mujeres cada 100.000, inclusive aunque las causas de esas muertes pueden prevenirse. La tercera parte de los niños ghaneses no está completamente inmunizado antes de su primer año de vida. Alrededor de la cuarta parte de los niños menores de 5 años sufren de desnutrición. La tercera parte de la población ghanesa todavía no tiene acceso a agua potable y más del 50 por ciento no tiene acceso a sistemas sanitarios adecuados y seguros. El VIH/SIDA está aumentando a un ritmo alarmante. La malaria, las infecciones respiratorias agudas, la diarrea, la desnutrición y la papera siguen siendo las principales enfermedades mortales de los niños de Ghana.

Dada la dimensión de la indigencia y el potencial para que aumenten los casos y la gravedad de la pobreza, uno puede comprender porqué el gobierno electo³, que acababa de asumir el poder, se apresuró a sumarse a la iniciativa sobre los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y a la iniciativa del DELP. Resulta difícil evaluar ahora el DELP, principalmente debido al prolongado intervalo entre la aplicación de la política y los resultados. No obstante, lo que sí es cierto, dentro del marco del DELP, es que el gobierno ha tomado una serie de medidas con miras a reducir la pobreza. No se pueden discutir aquí esos programas por falta de espacio. Nuestra principal preocupación en este texto es el papel que están desempeñando los sindicatos en el proceso del DELP y las lecciones que han sacado de ello. A esto nos abocaremos en las secciones siguientes.

¿Por qué está participando el TUC en el proceso?

La razón de ser del movimiento sindical es mejorar las condiciones sociales y económicas de los trabajadores, en particular, y del pueblo de Ghana, en general. Desde la independencia, el TUC se ha convertido en el portavoz *de facto*, no solamente de sus miembros sino, efectivamente, de toda la sociedad civil del país. En su Po-

lítica Sobre el Desarrollo Humano, adoptada en su sexto congreso cuatrienal de 2000, el TUC se comprometió a respaldar todas las iniciativas y políticas que busquen crear oportunidades que realcen las capacidades individuales y que permitan que las personas lleven vidas satisfactorias. El TUC reconoce y declara en su Política Sobre el Desarrollo Humano que: «La sociedad civil tiene la responsabilidad de hacer notar a quienes manejan la economía los males sociales y económicos que sufrirá el país si continuamos preocupándonos por políticas que solamente ponen el acento en el crecimiento económico sin prestar ninguna consideración en absoluto a lo que sufre el ciudadano común, con el falso pretexto de que, a largo plazo, los beneficios del desarrollo económico se extenderán a secciones cada vez más grandes de la población, que está en la pobreza más abyecta y socialmente excluida.»

Por lo tanto, el primer factor motivador del TUC era garantizar que las políticas económicas del DELP se concibieran para realzar la capacidad de la gente de tener ingresos adecuados a través de empleos decentes; de tener acceso al gran bagaje de conocimientos del mundo a través de educación y formación de calidad; de participar plenamente en las decisiones que afectan sus vidas y las vidas de sus comunidades a través de una democracia participativa; y lo más importante, el TUC quería garantizar que la meta final de las políticas fuera permitir que todas las personas vivan de una manera más sana, prolongada y satisfactoria. Basándonos en la amarga experiencia de los trabajadores durante los casi dos decenios de ajuste estructural en el país y en el hecho de que nuestras políticas internas están muy influidas, si no totalmente concebidas por las IFI, la dirigencia del TUC tomó conciencia de que el DELP se convertiría en el instrumento político clave para manejar el país y, en consecuencia, en la única manera de hacer que las cuestiones relativas al desarrollo humano se incorporaran plenamente a las políticas era comprometiéndose plenamente con el proceso y alentando a otras organizaciones de la sociedad civil a hacer lo mismo.

En segundo lugar, el TUC siempre mantuvo que nadie puede representar mejor a los trabajadores que los trabajadores mismos. Por lo tanto, el no participar en el proceso no solamente implicaría que el movimiento sindical habría vendido su derecho inalienable sino que esa actitud podía dar como resultado que en el documento político no se abordaran cuestiones sociales y de mercado laboral relativas a trabajo decente, seguridad y salud de los trabajadores, derechos de negociación colectiva, libertad sindical y otras normas laborales internacionalmente reconocidas. Una vez más, la experiencia de los trabajadores con el ajuste estructural sirvió de guía, por lo que la dirigencia del TUC tomó la firme decisión de que el movimiento sindical procuraría que tales políticas contrarias a los aspectos sociales no se aplicaran nunca más en Ghana. En resumidas cuentas, el TUC decidió participar en el proceso a fin de que en la Estrategia de Ghana de lucha contra la pobreza se tomaran en cuenta las preocupaciones de los trabajadores.

También motivaron su participación en el proceso otros factores, como el compromiso sindical con la democracia participativa, su papel como portavoz *de facto* de la sociedad civil y sus preocupaciones por la equidad social y económica. Es importante mencionar que el TUC también estuvo motivado por los consejos y el respaldo técnico que le dio la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) – como lo hizo esta organización con todas sus afiliadas de países donde se estaban aplicando los DELP – para que participaran en el proceso a fin de que en el documento se prestara a las normas internacionales del trabajo la atención que merecen.

¿Cómo participó el TUC en el proceso?

A raíz de la decisión de participar en el proceso del DELP, el TUC ha estado desde entonces implicado en distintas actividades vinculadas con el mismo. Se mencionarán aquí algunas de las más importantes. En la etapa de formulación, el movimiento sin-

dical estuvo representado en algunos de los denominados equipos centrales, creados para analizar la situación de pobreza y dar prioridad a las acciones de la lucha contra la pobreza. Como parte de sus esfuerzos de solicitar las opiniones de sus afiliadas a manera de aportes al DELP, el TUC llevó a cabo un seminario sobre empleo y desarrollo de recursos humanos donde se discutieron con detenimiento cuestiones relativas a empleo, derechos sindicales, equidad social, redistribución de los ingresos, entre otras cuestiones relativas a empleo laboral, y se elaboraron recomendaciones que se sometieron ante la Comisión Nacional de Planificación del Desarrollo (NDPC), encargada de elaborar el DELP. El movimiento sindical, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, estuvo implicado en los foros organizados por dicha comisión para armonizar y validar cuestiones y acciones prioritarias en lucha contra la pobreza. Cuando estuvo listo el primer DELP provisional para que se efectuaran comentarios, el TUC se situó entre las primeras organizaciones de la sociedad civil que sometieron sus opiniones sobre dicho texto. En ese texto, el TUC planteó cuestiones muy pertinentes con respecto a las normas laborales, a la necesidad de equidad en las políticas tributarias de inversión, sobre seguridad social y jubilaciones, a las cuestiones relativas a equidad de género, a la necesidad de fijar los objetivos correctos en los programas de lucha contra la pobreza y, fundamentalmente, a las cuestiones inherentes a una redistribución equitativa de los ingresos. Esas cuestiones no figuraron en absoluto en el texto provisional o no fueron cubiertas de una manera explícita. Como parte del proceso, el gobierno llevó a cabo un diálogo nacional sobre economía a fin de revisar todos los aportes recopilados durante el proceso de consulta y procurar alcanzar consenso sobre las prioridades del DELP. El TUC y sus 17 afiliadas estuvieron plenamente representadas en el diálogo económico nacional, donde el movimiento sindical, oficial y públicamente, declaró su compromiso con el proceso del DELP. La estrategia está ahora en la etapa de aplicación. Una vez más, el TUC

fue parte de la planificación del proyecto y de algunas de las actividades de alivio social directo que se llevaron a cabo en algunas regiones muy pobres.

De lo que precede, parecería que se permitió la participación del TUC y de la sociedad civil, en general, en todas las etapas de todos los niveles del proceso del DELP. Pero no fue así. Luego del diálogo económico nacional, la participación de la sociedad civil en el proceso se redujo drásticamente en la etapa de preparación del texto, cuando se fijaron las metas específicas de la lucha contra la pobreza y se elaboraron directrices para los ministerios, departamentos y distintos organismos. Una vez más, cuando se estaba terminando el DELP para incluir las metas en el presupuesto nacional, la participación de la sociedad civil estuvo completamente ausente o fue mínima. Esas etapas quedaron reservadas para los «expertos» y los asesores con sede en Washington.

Desafíos y experiencias sindicales

¿Alcanzó el sindicalismo sus objetivos de participación en el proceso del DELP? La respuesta es: no. Lo cierto es que los sindicatos han aprendido mucho en este proceso. Lo primero que aprendieron es que nuestra economía no está en manos de nuestro gobierno. A pesar de que el Banco Mundial y el FMI no deben responder ante la población, estuvieron en condiciones de despojar a nuestro gobierno democráticamente electo de todas sus prerrogativas en materia de política económica y social. El DELP ha demostrado ser, en gran medida, una nueva manera de promover el Consenso de Washington: una disciplina fiscal estricta y a veces irracional, retiro de los gastos fiscales de los servicios sociales, liberalización financiera y comercial desenfrenada, privatización y desregulación. Los temores expresados por el TUC al comienzo del proceso del DELP con respecto a «la autonomía e independencia del gobierno en la elaboración del DELP» han demostrado estar justificados. Parece que no se puede terminar con las relacio-

nes coloniales de dependencia y de condicionamiento externo. El TUC sostiene enérgicamente que la indebida influencia que el Banco Mundial y el Fondo ejercen sobre las políticas internas de los países en desarrollo es el origen de políticas y programas ambiguos en los DELP, especialmente en África. Las políticas de los DELP, especialmente las relacionadas con la gestión macroeconómica, se basan en el Consenso de Washington, por lo que no se consideran negociables. Estas políticas ortodoxas y obsoletas han sido introducidas subrepticamente en todos los DELP, con nombres y terminologías diferentes, a pesar de la feroz resistencia de las organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo. Como se explicó en otra parte, aun cuando las IFI no introdujeron directamente sus ideologías monetaristas y de libre mercado dentro de los DELP, el poder de sus juntas de dirección de aprobar o rechazar los DELP dio un peso desproporcionado a sus «recomendaciones», especialmente las relativas a cuestiones de política macroeconómica.

En segundo lugar, hemos aprendido que no basta con participar en el proceso nacional de toma de decisiones. Lo importante es la medida en que dicha participación consigue que se tomen en cuenta las preocupaciones de la sociedad civil y de los sindicatos. En el documento principal han quedado diluidas casi todas las cuestiones específicas sobre empleo, equidad social y redistribución que los sindicatos plantearon durante la etapa de formulación. En general, se cataloga a esas cuestiones de políticas socialistas que no tendrían lugar en las denominadas políticas favorables al crecimiento. También nos dimos cuenta de que, en algunos casos, antes de que se invitara al sindicato a participar en el proceso de política nacional, el marco político y otras importantes cuestiones habían sido ya discutidas y en otros casos ya se habían sacado conclusiones. En consecuencia, se invitó a los sindicatos al proceso nada más que para cumplir con una condición impuesta por los donantes, pero no necesariamente apoyada por el gobierno. En tales circunstancias, había un alto riesgo de toparse con políticas decretadas de antemano

que benefician únicamente a la elite de la sociedad a costa de la mayoría.

La tercera lección que sacamos, que también es un gran desafío para el movimiento sindical, tiene que ver con la escasa capacidad técnica para participar en tan complejos debates políticos. El DELP es un documento muy abarcador que cubre amplias áreas políticas, incluyendo la política monetaria y fiscal, el empleo y el desarrollo de recursos humanos, el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales, el desarrollo rural y urbano, la equidad de género, la ciencia y la tecnología, el comercio internacional y la administración. El mayor desafío que enfrentaron los sindicatos de Ghana durante el proceso de consulta fue su inadecuada capacidad técnica para participar debidamente en todas esas áreas políticas. La dirigencia del TUC se dio cuenta de que a fin de influir en la política nacional, el sindicato debe estar en condiciones de brindar políticas alternativas más favorables a los aspectos sociales, más viables, creíbles y apropiadas. Eso exige una mayor capacidad analítica y de investigación de parte del movimiento sindical.

La enormidad de los desafíos

El movimiento sindical de Ghana no pudo conseguir mucho en lo relativo a influir en el contenido de la estrategia de lucha contra la pobreza. No obstante, no lamentamos haber participado en el proceso. Nuestra implicación en el DELP ha revelado la enormidad de los desafíos a los que hace frente el movimiento en esta era de la mundialización. Como se mencionó anteriormente, Ghana todavía depende muchísimo del FMI y del Banco Mundial en lo concerniente a respaldo financiero y técnico. En consecuencia, la orientación de la economía del país está determinada, en gran medida, por esas instituciones. Por ejemplo, se ha estado presionando al Gobierno de Ghana para que continúe desregulando el mercado laboral y privatizando las restantes empresas de propiedad estatal. Como respuesta, el Gobierno ha hecho una lista de una serie de

empresas de propiedad estatal para proceder a una desinversión y últimamente ha promulgado una nueva ley laboral para facilitar una mayor desregulación del mercado laboral. En la nueva ley se alienta el empleo ocasional y se brindan procedimientos flexibles para terminar los contratos de empleo. En consecuencia, es probable que se liberalice aún más el mercado laboral. Esto, a su vez, acrecentará la «informalización» del empleo. Las implicaciones de estas políticas de lucha contra la pobreza contrarias al trabajador son evidentes.

No podemos dejar de sentirnos afectados por las políticas que se pondrán en práctica. En consecuencia, el TUC está decidido a continuar participando en todos los debates sobre la política económica y social, tanto a escala nacional como internacional. Nos hemos dado cuenta de que necesitamos dirigirnos directamente a las autoridades estatales y a las instituciones financieras internacionales con el fin de influir en la política. Pero no podemos hacerlo de una manera efectiva sin disponer de las necesarias calificaciones, capacidad e información. Ese es nuestro principal desafío para los años venideros. Confiamos en que, con el respaldo de la Organización Internacional del Trabajo, de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y de nuestros asociados locales e internacionales, lo conseguiremos.

Notas

¹ El Congreso de Sindicatos de Ghana es la organización sindical central de Ghana. Fue constituida en 1945. Actualmente cuenta con alrededor de medio millón de miembros.

² La línea oficial de pobreza de Ghana se basa en la nutrición. Se clasifica en «paupérrimos» y «pobres». Los hogares paupérrimos y los hogares pobres son los de las personas cuyos gastos anuales por adulto fueron de ₵700.000 y ₵900.000, respectivamente. Sobre la base de los tipos de cambio oficiales de 1999, esas cifras equivalían a 292 y 376 dólares estadounidenses por año, respectivamente, o un gasto diario de 0,80 dólares para la línea inferior de pobreza y de 1,02 dólares para la línea superior de pobreza.

³ El actual Gobierno de Ghana fue elegido en 2001 tras casi dos decenios de régimen militar transformado en régimen civil.

Los sindicatos y los DELP – Un análisis de la opinión del Banco Mundial

El Banco Mundial ha hecho un estudio basado en la web sobre «La participación sindical en los procesos de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP)». En este artículo examinamos el informe del Banco Mundial sobre 23 países y sacamos algunos indicadores para la OIT y sus constituyentes.

Lawrence Egulu

Economista principal

Organización Regional Africana de la

Confederación Internacional de

Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL)

En septiembre de 1999 el FMI y el Banco Mundial anunciaron un giro político en el que declararon que la lucha contra la pobreza sería la meta principal de ambas instituciones. La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) aplaudieron este cambio con la esperanza de que el mecanismo del DELP supusiera un giro radical como respuesta a los muchos años que la sociedad civil y el movimiento sindical llevaban criticando los Programas de Ajuste Estructural (PAE). La respuesta optimista pero cautelosa de la CIOSL consistió en aconsejar «que los sindicatos participen en los programas de lucha contra la pobreza y en los programas de monitoreo», mientras que la CMT optó por permanecer a la expectativa. Transcurridos más de tres años en la aplicación de los DELP, los mensajes de los sindicatos indican que no estaban obteniendo gran cosa de todo esto. Lo dijeron, por ejemplo, en las reuniones mantenidas entre el movimiento sindical internacional (agrupación Global Unions y la CMT) y el FMI y el Banco Mundial (Washington, 21-23 de octubre de 2002).

Los representantes sindicales se refirieron a los distintos puntos débiles que veían en el proceso del DELP según se estaba llevando. Entre ellos se contaba el hecho

de que a veces los sindicatos no podían participar en el proceso del DELP debido a las restricciones impuestas sobre la libertad sindical; la falta de atención prestada a la redistribución y al crecimiento; y los problemas planteados por el condicionamiento del Banco Mundial. Otros plantearon preocupaciones porque los gobiernos se autocensuraban. Algunos oradores sindicales encontraban superficiales las consultas del DELP y muchos estaban decepcionados por las políticas que los gobiernos planteaban en los DELP, a pesar de la oposición manifestada durante las consultas... Otro de los oradores hizo hincapié en la importancia de concebir planes de desarrollo con gran intensidad de empleo a fin de garantizar la sostenibilidad de las estrategias de lucha contra la pobreza y sugirió que se trabajara más conjuntamente con la OIT sobre los DELP¹.

La consecuente decisión del Banco Mundial de emprender una evaluación país por país sobre el proceso del DELP fue, en realidad, una respuesta a las preocupaciones sindicales anteriormente mencionadas. El estudio, que abarca 23 países (15 de ellos con DELP finales y 8 con DELP provisionales), determina las lagunas con respecto a la participación sindical en el proceso del DELP. El informe de cada país está compuesto por tres partes: 1) el estado del diálogo social;

2) la participación de los sindicatos en el proceso del DELP; y 3) el contenido de trabajo del DELP provisional y del DELP final. A continuación figura un resumen de las principales cuestiones que surgieron.

Resumen de las observaciones

No hubo consultas sistemáticas con los sindicatos. En un intento por producir documentos abarcadores de tantas partes implicadas como fuera posible, parece haberse prestado más atención a contar con gran cantidad de partes en lugar de priorizar la calidad de las consultas. Si bien algunos gobiernos invitaron a los sindicatos sin que éstos tuvieran que pedirlo (como en Ghana, Zambia, y Bosnia y Herzegovina), otros sindicatos tuvieron que hacer un pedido oficial para que se los incluyera. Inclusive en estos últimos casos, no había garantías de que se los aceptara. La naturaleza simbólica de permitir la participación de los sindicatos también se hizo evidente en la cantidad de reuniones a las que se les dio cabida. Mientras que en el Bashkimi I Sindikatave Te Pavarura Shiqiptare (BSPS) de Albania, la pertenencia al Grupo Asesor Nacional de la Sociedad Civil garantizaba su participación en todas las sesiones, en Benin solamente se invitó a las federaciones sindicales a participar en dos reuniones. La distribución tardía del material impidió que la Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal (CNTS) pudiera efectuar una presentación por escrito.

Se excluyó a algunos sindicatos. En algunos países, las autoridades directamente «se olvidaron» de algunos sindicatos. La central nacional National Organization of Trade Unions (NOTU-Uganda) fue excluida de la formulación del Plan de Acción de Lucha Contra la Pobreza (PEAP) a comienzos de 2000. A pesar de haberse puesto en contacto con las autoridades congoleñas, los funcionarios sindicales de la Confédération Démocratique du Travail (CDT) no fueron invitados a la formulación del DELP. En la República Unida de Tanzania, los sindicatos fueron dejados de lado. En Albania y

Malawi, donde hay más de una federación nacional, los sindicatos más pequeños no participaron en las discusiones del DELP. El sindicato oficial de Indonesia, la Konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (KSPSI), representa otros sindicatos en distintos órganos gubernamentales, inclusive en la formulación del DELP. En Sri Lanka, si bien algunos sindicatos participaron (principalmente las afiliadas de la Confederación Nacional de Trabajadores), la mayoría no lo hizo y más tarde unos 72 sindicatos se adhirieron a la Alianza para la Protección de los Recursos Nacionales y de los Derechos Humanos (ANRHR) y rechazaron el DELP final porque el gobierno «no había llevado a cabo ni siquiera una consulta mínima con la población».

Existen algunos buenos casos de participación sindical en la formulación de los DELP. La cooperación entre el Estado y los sindicatos se sitúa detrás del grado más elevado de participación sindical en la formulación de los DELP observado en Albania, Bosnia y Herzegovina y Mongolia. A raíz de su activa participación en la Iniciativa de Revisión de los Programas de Ajuste Estructural (SAPRI) y otros foros, los sindicatos participaron en la formulación de la Estrategia de Lucha Contra la Pobreza de Ghana (GPRS); mientras que el Congreso de Sindicatos de Zambia (ZCTU) desempeñó un papel de liderazgo bajo el estandarte de la Sociedad Civil por la Lucha Contra la Pobreza (CSPR). En Bolivia, la Central Obrera Boliviana (COB) tuvo mucha visibilidad ya desde las etapas preparatorias. En Honduras, todas las federaciones – la Confederación de Trabajadores de Honduras, la Central General de Trabajadores (CGT) y la Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras (CUTH) – formaron parte del Consejo Consultivo del ERP, que es el consejo consultivo del DELP.

No hubo ninguna implicación sindical luego de la formulación del DELP. En ningún informe nacional se menciona que hubiera participación sindical en el proceso del DELP luego de las etapas de formulación. Sin embargo, el potencial existe. En

Camboya, el DELP prevé la participación del sector privado (incluyendo a los sindicatos) con un papel crucial en la lucha contra la pobreza, especialmente a través de la creación de empleos. En la República Democrática del Congo, el DELP-I reclama que se establezca y aplique una política salarial realista (con la participación del gobierno, la FEC y los sindicatos). En Uganda, «la red de la deuda de Uganda (UDN) participa en el monitoreo del Fondo de Acción contra la Pobreza reforzando las capacidades de las comunidades de supervisar la puesta en práctica de los programas que benefician directamente a los pobres».

Las políticas del mercado laboral no constituyen un centro de atención primordial de los DELP. En los DELP no se presta demasiada atención al empleo ni a las normas internacionales del trabajo ni tampoco al papel de las instituciones del mercado laboral, como lo pusieron de relieve siempre los representantes sindicales en el curso de las discusiones. En una serie de casos, se reconoce el empleo como causa de pobreza, no obstante lo cual, las implicaciones políticas generalmente están ausentes o son inadecuadas. Por ejemplo, en Sri Lanka, el reclamo de que el gobierno efectúe reformas de la legislación laboral se debe a que «la reglamentación actual que rige el empleo es un impedimento para las inversiones y el crecimiento». Los informes corroboran lo dicho por el Director General de la OIT, quien en su informe ante la 91.ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo titulado «Superar la pobreza mediante el trabajo», señalaba que la escasa cobertura que se da al trabajo decente se debe a la ausencia general de ministros de trabajo y otros interlocutores sociales. No obstante, la evidencia señala la positiva correlación existente entre la participación de la OIT y la inclusión del temario sobre trabajo decente. En Camboya, donde la OIT tuvo bastante participación, «la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza (NPRS) contiene algunas disposiciones muy favorables a la mano de obra». En Pakistán, el documento provisional de estrategia de lucha contra la pobreza, en su capítulo 5, «Corrigiendo

las lagunas del DELP-I: Empleo, género y medio ambiente», subraya el carácter fundamental de la generación de empleos para reducir la pobreza.

Pocos sindicatos se conectan con otras organizaciones de la sociedad civil. En el manual de los DELP, los sindicatos y gremios están ubicados dentro del «Grupo de organizaciones de la sociedad civil», junto con diversas redes, ONG, organizaciones con base comunitaria, instituciones académicas y grupos de investigación. Sin embargo, pocos sindicatos han participado en esta potencial sinergia dado que, por una parte, no hay demasiada acción conjunta y colaboración entre los sindicatos y, por otra, tampoco la hay con otros grupos de organizaciones de la sociedad civil. En su informe ante la 91.ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, titulado «Superar la pobreza mediante el trabajo», el Director General de la OIT declara: «el acento que la comunidad internacional pone en la participación de las organizaciones de la sociedad civil puede originar dificultades porque pocos sindicatos y organizaciones de empleadores se identifican con este término relativamente nuevo y abarcador. Además, otras organizaciones de la sociedad civil a veces no consideran que los sindicatos y las organizaciones de empleadores sean parte de su movimiento.» Los sindicatos tienden a confiar en las estructuras tripartitas tradicionales (que implican gobierno, empleadores y trabajadores) y todavía no están habituados a participar en iniciativas multipartidarias.

Sigue habiendo muchas dudas con respecto a si el Banco Mundial y el Fondo están o no auténticamente comprometidos con el cambio. Hay quejas porque los DELP no serían sino una prolongación de las mismas políticas neoliberales que se acusaba a los PAE de promover. Algunos casos que merecen mencionarse al respecto son el escepticismo del secretario general de la Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal (CNTS), quien declaró: «Consideramos que el DELP carece de aspiraciones de resolver la cuestión relativa

al desarrollo» y el retiro de la Union Nationale des Syndicats Autonomes du Sénégal (UNSAS) del proceso del DELP debido a que «el texto provisional carecía de una dimensión social y solamente se ocupaba de macroeconomía». Los sindicatos lamentan que el DELP de Sri Lanka proponga privatización y reformas de la legislación laboral.

Los sindicatos admiten su falta de capacidad. La Central Organization of Trade Unions (COTU-Kenya) y la Union Nationale des Syndicats des Travailleurs du Bénin (UNSTB) reconocen que su eficacia en las discusiones se vio restringida debido a que no disponían de la capacidad adecuada. No obstante, el problema no se limita únicamente a los países anteriormente mencionados. Solamente en Bosnia y Herzegovina, Ghana, Pakistán y Sri Lanka los sindicatos presentaron por escrito sus opiniones detalladas. Sin embargo, capacidad junto con legitimidad y representatividad son algunos de los criterios que se buscan en todo grupo de partes interesadas².

Recomendaciones

Dado que no se presta la adecuada atención a las políticas de mercado laboral en los DELP, la positiva contribución del temario sobre trabajo decente no puede concretarse plenamente. Debido a que las consultas no han sido sistemáticas, los sindicatos todavía no han visto sus marcas en el proceso del DELP (formulación, puesta en práctica, monitoreo y evaluación). Se han de instaurar políticas destinadas a incorporar a las organizaciones de trabajadores en todos los niveles del proceso. Se ha de garantizar su participación puesto que tienen circunscripciones representativas cuyas opiniones son necesarias para luchar contra la pobreza, al tiempo que se debe corregir el problema de falta de capacidad mediante programas preparados a medida por el movimiento sindical internacional, la OIT, el Banco Mundial, el FMI y los gobiernos. El diálogo en curso entre la OIT y las IFI debería apuntar a garanti-

zar que se incorporen las normas internacionales del trabajo, el empleo y el diálogo social en los programas de las instituciones de Bretton Woods. El Banco Mundial y el Fondo deben llegar a todos los sindicatos a escala nacional y aprovechar sus calificaciones únicas y sus papeles tradicionales en el ámbito de la lucha contra la pobreza. Corresponde a los sindicatos mostrarse proactivos y presentar sólidos argumentos de investigación que justifiquen cada una de sus posiciones, ya que nadie habla mejor en nombre de los trabajadores que los mismos sindicatos.

Bibliografía

- Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL). 2002. Documento presentado ante la Conferencia Internacional del Banco Mundial/FMI sobre los DELP, Washington, enero.
- . 2001. Guía sindical sobre los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza. Bruselas.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2003. «Superar la pobreza mediante el trabajo», informe preparado para la 91.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Banco Mundial. 2003. Participación sindical en el proceso de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP). Publicación en línea disponible en <http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/labormarkets/34920740AE17B59585256D670053EEAA?OpenDocument>. Washington.
- . Libro de referencia sobre la Estrategia de Lucha contra la Pobreza disponible en www.worldbank.org/poverty/strategies/sourcons.htm. Washington.
- Confederación Mundial del Trabajo (CMT). 2002. «Nuevos nombres, nuevas políticas». Documento presentado ante la Conferencia Internacional del Banco Mundial/FMI sobre los DELP, Washington, enero.

Notas

¹ Véase informe adjunto de la reunión en el sitio web del Banco Mundial: [http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/vtlw/236052a7147251eb85256cde005987bb/\\$FILE/Joint por ciento 20Report por ciento 20Oct por ciento 202002.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/vtlw/236052a7147251eb85256cde005987bb/$FILE/Joint%20Report%20por%20ciento%20Oct%20por%20ciento%202002.pdf).

² *Participation Sourcebook*, Banco Mundial, capítulo 7 (pág. 250).

Incómodos, pero participando – Los sindicatos de Camboya y el DELP

Incómodos. Así es como se sentían los sindicatos camboyanos cuando comenzaron a discutir sobre el DELP de su país. Incómodos porque los dirigentes sindicales sabían que debían participar, pero desconocían la manera de hacerlo. Incómodos porque eso significaba abordar cuestiones de nivel nacional cuando el movimiento sindical seguía todavía dividido. Incómodos porque se incluían debates que parecían estar más allá de sus capacidades.

Raghwan Raghwan

Oficina de Actividades para los Trabajadores
OIT, Bangkok

Para comprender la situación camboyanas se debe saber algo de su historia reciente. Tras una larga y dolorosa guerra civil interna que comenzó a principios de los años setenta, Camboya inició un lento y largo proceso para volver a la democracia y construir estructuras democráticas. Esto se desarrolla a partir del 23 de octubre de 1991, cuando se firmó el Acuerdo de Paz de París con el que se puso fin a la guerra civil. No obstante, durante muchos años el país continuó siendo muy inestable. El golpe de Estado de 1997 es prueba de ello.

Un movimiento joven y dividido

El movimiento sindical también es joven ya que solamente comenzó a desarrollarse a partir de 1991, después que terminara la guerra. Además, el movimiento sindical está dividido. Actualmente en Camboya están registradas oficialmente en el Ministerio de Trabajo unas 14 confederaciones sindicales nacionales (499 sindicatos), con una afiliación de alrededor del 4 por ciento de los trabajadores, del total de fuerza laboral de 5,7 millones de personas (alrededor del 44 por ciento), sobre una población total de 12,7 millones de personas. Las antiguas alianzas con diversos partidos políticos todavía continúan y eso explica,

en cierta medida, las divisiones existentes dentro del movimiento sindical. Asimismo, actualmente el sector sindicalizado se restringe a la industria manufacturera del cuero y el vestido.

Inclusive antes de que la OIT comenzara a hablar del DELP (NPRS) con Camboya, a comienzos de 2002, algunos de los sindicatos junto con diversas ONG ya se habían reunido y habían presentado una carta de protesta a las embajadas de los países donantes. Esto se hizo con ocasión de una reunión anual de la comunidad donante llevada a cabo en Camboya para discutir la asistencia financiera al gobierno. Desde que terminara la guerra en 1991, la comunidad mundial ha continuado proporcionando asistencia financiera a Camboya para algunos de sus gastos recurrentes. En la carta enviada a las embajadas, los sindicatos pedían a los donantes que exigieran al gobierno que mostrara transparencia en la manera de utilizar el dinero recibido y también pedían que se erradicara la corrupción dentro del gobierno. Los sindicatos sostenían que había mucha corrupción dentro del gobierno y que no había transparencia de la manera de utilizar los fondos de los donantes.

La preparación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza de Camboya se inició en mayo de 2002 y cinco

meses más tarde se tenía un DELP provisional (DELP-I). Llevó más de dos años completar la estrategia nacional y la versión final apareció en diciembre de 2002. El organismo responsable era el Ministerio de Economía y Finanzas, pero la coordinación estaba a cargo del secretariado general del Consejo de Desarrollo Social (GSCD), un organismo interministerial presidido por Kim Saysamalen, Subsecretario de Estado del Ministerio de Planificación. En marzo de 2003, el gobierno lanzó la Estrategia Nacional y comenzó aplicando algunas de las propuestas. El secretariado GSCD está ahora a cargo de la puesta en práctica de la estrategia nacional.

Apoyo de la OIT

Camboya es uno de los cinco países elegidos por la OIT con el propósito de ayudarle a influir en el proceso del DELP y, al hacerlo, se ha convertido también en asociado de la lucha mundial contra la pobreza. El objetivo de la OIT al brindar este respaldo era integrar el temario de trabajo decente de la OIT en la estrategia nacional. La OIT inició un proceso para ayudar a los sindicatos, la organización de empleadores y los ministerios gubernamentales pertinentes a participar en la estrategia. Comenzó fortaleciendo las capacidades de los dirigentes sindicales camboyanos a través de un seminario llevado a cabo en junio de 2002. En ese seminario, de un día de duración, dirigido por el especialista de los trabajadores de la OIT, se discutió el proceso, las razones por las cuales los sindicatos debían participar en el mismo y la manera en que podían hacerlo. Con respecto a esto, se utilizó intensamente el manual preparado por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) sobre los DELP para reforzar la capacidad de los dirigentes y hacer que se sintieran cómodos con la estrategia nacional. A pesar de que los dirigentes se habían mostrado escépticos con respecto al resultado final, al terminar el seminario los participantes coincidieron en reconocer que la formación recibida los

había ayudado a comprender mejor la globalidad del concepto. Por lo menos, de esta manera se sentían algo más cómodos con el proceso.

Para participar en el proceso, los sindicatos debían plantearse cómo prepararse para los debates sobre tales cuestiones nacionales. Se sentían incómodos al respecto porque su principal ámbito de trabajo hasta el momento había sido el de las cuestiones laborales. La mayor parte del tiempo esto se refería a cuestiones relativas a trabajadores-patronal a escala empresarial. Parte del desafío del proceso de fortalecimiento de las capacidades consistía en hacerles comprender y abordar cuestiones nacionales como la estrategia nacional y también ayudarlos a establecer la conexión entre su labor sindical cotidiana y la lucha contra la pobreza en Camboya.

A este seminario de un día de duración le siguió en agosto de 2002 un seminario bipartito (sindicatos y organizaciones de empleadores) y, más tarde, un seminario tripartito sobre la estrategia. Esas consultas también ayudaron a desarrollar el documento provisional de la OIT sobre la estrategia nacional. «Generando trabajo decente para luchar contra la pobreza en Camboya – La voz de los trabajadores, empleadores y gobierno.» Ese documento reflejaba las opiniones sindicales sobre la lucha contra la corrupción y, al mismo tiempo, se refería a otras cuestiones importantes para los sindicatos, como el refuerzo de las relaciones laborales, el mantenimiento de los salarios mínimos y el suministro de protección social. En el seminario bipartito se determinó que los principales factores que contribuyen a la pobreza son: la corrupción y la falta de transparencia en la administración; un sistema judicial débil, los vacíos legales y la falta de aplicación de las leyes; los bajos niveles de instrucción y de calificaciones y la ausencia de una distribución justa del respaldo a los pobres.

Una de las importantes evoluciones surgidas del seminario tripartito fue que, a través de las intervenciones de la OIT, Kim Saysamalen, presidente de la Estrategia Nacional acordó incluir a dos represen-

tantes sindicales en el proceso consultivo del gobierno sobre la estrategia nacional. Cuando se estructura el DELP en otros países no se asignan escaños especiales para la participación sindical. Al igual que otras ONG, los sindicatos tienen que negociar su posición para ingresar al sistema. Como resultado, el Sr. Chae Vichea – presidente de los Sindicatos Libres de Trabajadores del Reino de Camboya (FTUWKC) –, la Sra. Mom Niham – presidenta de la Federación Nacional Independiente del Sindicato del Textil de Camboya (NIFTUC) – y Noun Rithy – coordinador del proyecto de educación de trabajadores de la OIT – fueron invitados al proceso consultivo gubernamental como participantes. Tanto el Sr. Vichea como la Sra. Niham formaron parte de un comité elegido por los representantes de las federaciones sindicales, encargado de encabezar la participación sindical en la estrategia nacional. Este comité sindical fue uno de los resultados de la actividad inicial de información organizada por la OIT. Antes de ello, los sindicatos solamente podían participar como parte del grupo de ONG y, para hacerlo, tenían que competir dentro del grupo de las ONG a fin de que se los aceptara como representantes ante la reunión.

Logro sindical

Es interesante señalar que en una de las últimas reuniones de consulta realizadas durante la elaboración de la estrategia nacional, los representantes sindicales pudieron presentar exitosamente argumentos en contra de la propuesta de retirar las disposiciones relativas a salario mínimo de la legislación laboral. El argumento presentado por los opositores del salario mínimo consistía en que la abolición del mismo proporcionaría un entorno más competitivo, comparado con otros países como China y Viet Nam, donde los salarios mínimos son inferiores a los camboyanos. El gobierno consideraba que tomando esta medida atraería inversores de otros países. El logro sindical fue considerado importante y no solamente mos-

tró que los sindicatos podían participar en tales debates nacionales sino que también estaban en condiciones de convencer al grupo de que el salario mínimo era un instrumento útil en la lucha contra la pobreza. Esto hizo además que dentro del comité consultivo se respetara a los representantes sindicales.

El comité sindical responsable de las cuestiones referentes a la estrategia nacional continúa funcionando. Se han hecho otros esfuerzos para reforzar gradualmente la capacidad de los dirigentes sindicales de comprender cuestiones que figuran en dicha estrategia a fin de que los sindicatos puedan tener una posición más fuerte en lo referente a monitorear la puesta en práctica de la estrategia, además de sugerir cambios cuando se lleva a cabo la revisión. Entre tanto, a través de la asistencia de la OIT se ha creado un «grupo» comprendido por algunos académicos y personas que conocen bien la estrategia nacional, para que trabaje, asesore y oriente a los dirigentes sindicales con respecto a la estrategia. El «grupo» y los dirigentes sindicales se reúnen periódicamente para prestar asistencia a los sindicatos en el proceso de monitoreo de la estrategia nacional. Derivado de la experiencia camboyana, también se ha elaborado material de formación y educación que podría resultar de utilidad para orientar a los sindicatos en el proceso de monitoreo y evaluación. Además, el material se utilizará para educación y formación sobre el DELP en otros países.

Los sindicatos comprendieron asimismo que la estrategia nacional trataba sobre la lucha contra la pobreza y, con respecto a esto, sostuvieron que ellos mismos formaban parte de los pobres que trabajan. En Camboya, los trabajadores que desempeñan tareas en la industria del vestido y el cuero están considerados el grupo mejor remunerado, ya que se les paga un mínimo de 45 dólares estadounidenses por mes. Inclusive los empleados públicos cobran mucho menos que ellos. Es un legado de la economía dirigida que tenían antes de 1991. En el seminario tripartito y en reuniones posteriores los sindicatos sostuvieron que el

salario mínimo no era suficiente para cubrir los gastos de las personas dependientes de un trabajador de la industria del vestido. Con relación a esto, gracias a la asistencia recibida con las actividades de educación de la OIT, los sindicatos crearon un «comité de investigación del salario mínimo». Este se ocupó de llevar a cabo una labor de investigación que mostró las deficiencias del actual salario mínimo. No hay ningún salario mínimo ni nacional ni en ningún sector aparte del de los trabajadores de la industria del vestido y el cuero.

En el seminario tripartito de la OIT, un representante gubernamental, al definir el significado de pobreza comentó que se considera que una persona que posee una bicicleta, aunque ésta tenga una sola rueda, está por encima de la línea de pobreza. Esto ayudó a los sindicatos a establecer una relación con lo que ellos entendían por pobreza y los hizo sentir cómodos para presentar sus opiniones con respecto a como veían la erradicación de la pobreza en Camboya. Uno de sus argumentos al respecto era la necesidad de proteger a los trabajadores y de garantizar prácticas laborales justas. Los sindicatos sostuvieron que con la ayuda de tal protección podrían negociar salarios justos que contribuirían a reducir la pobreza. Sostuvieron que con salarios y condiciones de trabajo decentes, el poder adquisitivo de los trabajadores aumentaría y que, a través de esos gastos surgirían oportunidades para aumentar el empleo, especialmente en las industrias de servicios. Sostuvieron que un aumento de los niveles de vida de los trabajadores crearía una mayor necesidad de bienes y servicios y de allí la creación de empleos y en último término, como resultado, la reducción de la pobreza.

Entre las distintas propuestas hechas en la estrategia nacional con respecto a la reducción de la pobreza, se incluyen algunas cuestiones específicas sobre relaciones laborales y seguridad social:

- Difusión de información sobre la legislación laboral a empleadores y empleados y aplicación de dicha legislación;
- Formación y educación sobre relaciones laborales;

- Promoción del diálogo tripartito;
- Refuerzo del Subcomité Nacional de Trabajo Infantil para poner en práctica y monitorear los programas de protección de la infancia;
- Formación en calificaciones para brindar servicios (desarrollo de calificaciones);
- Preparación para crear un Fondo Nacional de Seguridad Social para casos de accidentes, enfermedad, maternidad y jubilaciones.

Con respecto a esto, se considera que los dos proyectos tripartitos de la OIT – el Proyecto de mejoras de las condiciones de trabajo del sector del vestido y el Proyecto sobre la resolución de conflictos laborales – son parte del proceso de lucha contra la pobreza y se los incluyó en la estrategia nacional.

Los sindicatos, como parte de su proceso de monitoreo, han planeado llevar a cabo estudios para mensurar la aplicación de la legislación laboral. Consideran que la falta de aplicación de dicha legislación es un gran impedimento para poder tener buenas relaciones laborales. Vinculan la elevada cantidad de conflictos laborales con la falta de aplicación de la legislación laboral.

Los cursos de educación y de formación han hecho que los sindicatos se sientan cómodos y capaces de participar en el proceso de la estrategia nacional. El establecimiento del comité sindical sobre dicha estrategia y su vinculación con el «grupo académico» continúa ayudando a los sindicatos a comprender cuestiones difíciles y complejas y, de esa manera, los ayuda a participar en el proceso. La estrecha colaboración de los sindicatos y las ONG también ha contribuido a que los sindicatos reforzaran su voz en la comunidad y sus alianzas sobre cuestiones inherentes a la estrategia nacional. En agosto de 2002 la OIT contrató un asesor local, el Sr. Saeng Bunly, para que efectúe un seguimiento de la estrategia nacional. Esto se consideró necesario ya que la OIT no tiene oficinas en Camboya. La continua relación de este ase-

sor con el comité sindical de la estrategia nacional también ha contribuido a que los sindicatos se mantuvieran actualizados e informados sobre la estrategia. El Comité de Asesoramiento del Proyecto de Educación Obrera (PAC) de la OIT-DANIDA continúa brindando un foro para que todas las confederaciones nacionales se reúnan

y actúen como la central sindical nacional *de facto*. El comité sindical sobre la estrategia nacional presenta informes periódicos ante la reunión del PAC.

En el futuro se podrá evaluar la medida en que los sindicatos mantienen el interés y continúan participando en la estrategia nacional.

Ajuste estructural y lucha contra la pobreza en Africa

En el corazón de los problemas económicos de Africa está la falta de crecimiento rápido y de amplia base. ¿Pueden las estrategias de lucha contra la pobreza ayudar a solucionarlos?

Kamran Kousari*

Coordinador Especial para Africa
Secretariado de la UNCTAD

El meollo del problema en Africa se encuentra en que no se consiguió alcanzar un crecimiento rápido y de amplia base. Durante los dos últimos decenios, el crecimiento de los ingresos del Africa subsahariana apenas siguió el ritmo del crecimiento de la población y las proyecciones del crecimiento a largo plazo, de alrededor del 3,5 por ciento, son la mitad del nivel requerido para alcanzar las metas internacionales de alivio de la pobreza. El crecimiento lento e irregular del Africa subsahariana se vio asimismo acompañado de cambios regresivos en la distribución de los ingresos, siendo el declive del promedio de los ingresos por habitante del 20 por ciento más pobre de la población de esa región entre 1980 y 1995 equivalente al doble del de la población total. El vaciamiento de la clase media se ha convertido en una característica destacada de la distribución de los ingresos de muchos países en desarrollo (UNCTAD, *Informe sobre el comercio y el desarrollo*, 1997, parte dos, capítulos III-IV).

* Este artículo se basa en un estudio de la UNCTAD titulado «From Adjustment to Poverty Reduction: What is New?» y forma parte de las publicaciones anuales sobre el desarrollo económico en Africa (UNCTAD/GDS/AFRICA/2, agosto de 2002). No obstante, algunas de las opiniones que se expresan en este artículo son las del autor y no necesariamente reflejan las del secretariado de la UNCTAD.

Los nuevos elementos de los programas de lucha contra la pobreza

Autoría y participación nacional

Una importante novedad del enfoque de lucha contra la pobreza posterior a 1999 es la preparación de DELP por parte de los países receptores como requisito previo para reducir su deuda y para obtener préstamos en condiciones concesionarias y subsidios. Como se indicó anteriormente, también se requiere una participación amplia de organizaciones de la sociedad civil, partes interesadas y pobres. El nuevo marco define asimismo el papel y la participación del personal de las dos instituciones de Bretton Woods en las distintas etapas de la concepción y puesta en práctica de los programas de lucha contra la pobreza:

- se espera que el personal se limite a desempeñar un papel de respaldo en las preparación de los documentos;
- antes de que los documentos sean refinados por las Juntas de ambas instituciones se requiere una «evaluación conjunta del personal» del Banco Mundial y del FMI, en primer lugar, del Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza provisional (DELP-I) y, posteriormente, de las versiones finales de dichos DELP.

La cuestión relativa a la «autoría» del proceso del DELP fue controvertida. Algunas

de las preocupaciones expresadas con respecto a esto se resumieron en una revisión conjunta de la experiencia de los DELP llevada a cabo por el Banco Mundial/FMI: «Algunas ONG sostienen que el alineamiento de las estrategias de los donantes a los DELP siempre será una cuestión de menor importancia porque el contenido de las estrategias necesariamente será determinado en gran medida por las agendas y las preferencias de los donantes, especialmente del Banco Mundial y del Fondo [...] Los gobiernos ponen en el DELP lo que ya saben que los donantes desean escuchar [y] esto continuará sucediendo en tanto el Banco Mundial y el Fondo deban refrendar la estrategia como condición para otorgar ayuda en condiciones concesionarias.»

En lo que concierne a la participación de los pobres, hasta ahora, cuando se comparan las aspiraciones políticas de los pobres africanos con las recomendaciones políticas de los DELP se podría deducir que hay considerables diferencias entre ambas. Por ejemplo, mientras que los pobres ponen énfasis en el empleo, las recetas políticas reclaman que se reduzca la rigidez de los mercados laborales; o, cuando los pobres aspiran a que se bajen las matrículas escolares en todos los niveles, y a disponer de atención médica curativa gratuita, en los DELP se pone énfasis en el suministro de educación primaria y de atención médica preventiva, y en la imposición de pagos para los niveles más elevados de educación y para la atención médica curativa.

La condicionalidad y la lucha contra la pobreza

Una cuestión importante del actual enfoque de la lucha contra la pobreza reside en la manera de conciliar la autoría y la participación nacionales con la condicionalidad adjunta a la ayuda y la reducción de la deuda. Los argumentos originales para la condicionalidad indicaban que con ella se buscaba proteger la integridad financiera de las instituciones de Bretton Woods y, en particular, preservar el carácter rotativo de los recursos del Fondo. Sin embargo,

con el correr de los años la condicionalidad se fue haciendo más estricta y pasó a abarcar gradualmente gran cantidad de áreas, inclusive acciones vinculadas a reestructuración y privatización de empresas públicas, desregulación de mercados, regímenes comerciales, políticas de fijación de precios y comercialización, gestión del sector público, redes de seguridad pública, sector agrícola, sector energético, sector financiero y, más recientemente, cuestiones inherentes a la gestión política y económica.

En la actualidad se reconoce ampliamente que las condicionalidades impuestas por las IFI van más allá de sus respectivas áreas de competencia. El lento adelanto en racionalizar la condicionalidad fue una de las «grandes preocupaciones» manifestadas por los ministros de los países pobres muy endeudados (PPME) en su declaración ante la VI Reunión Ministerial de los PPME, llevada a cabo en Londres el 5 de marzo de 2002.

Estabilización, ajuste y pobreza

Las políticas macroeconómicas y el ajuste y la pobreza

El FMI reconoce que la estabilidad macroeconómica puede exigir por un tiempo ciertos sacrificios en materia de crecimiento, posiblemente a costa de los pobres. De la misma manera, las medidas tomadas para alcanzar la estabilidad pueden originar cambios regresivos en la distribución de los ingresos a corto plazo, con las correspondientes consecuencias para la pobreza. De la misma manera, tales efectos transitorios podrían tratarse mejor a través de medidas compensatorias adecuadas, en lugar de abandonar la estabilidad macroeconómica. En tales casos, se recomienda llevar a cabo un análisis sobre la repercusión en los aspectos sociales y en la pobreza. Si bien según las informaciones recientes, el Banco Mundial ahora ha comenzado a hacer muchos análisis de ese tipo, hasta ahora no parece haberse terminado ningún análisis considerable en lo concerniente a las repercusiones sociales y a la pobreza. Ade-

más, parece haber problemas en lo concerniente a definir qué debería constituir un adecuado análisis de ese tipo. Según indicaron los ministros de los PPME en su reciente reunión, «los análisis de los vínculos entre las políticas macroeconómicas y estructurales y la lucha contra la pobreza siguen situándose entre los puntos más débiles de la mayoría de los DELP».

Estabilidad y crecimiento

El principal consejo político que se da para responder a los choques externos consiste en hacer más estricta la política macroeconómica, si se trata únicamente de un choque temporario. Tomando en cuenta el declive secular de los precios de las exportaciones de materias primas de la mayoría de los países pobres, las estrictas políticas macroeconómicas han hecho que el crecimiento fuera débil e irregular, lo que a su vez hizo que aumentara la pobreza.

Con respecto al equilibrio entre el crecimiento y la estabilidad de precios, las políticas presupuestarias prudentes y no inflacionarias y la moderación monetaria constituyen los principales elementos macroeconómicos de las directrices de las estrategias de lucha contra la pobreza. Paradójicamente, el África subsahariana es una región del mundo en desarrollo que raramente tuvo hiperinflación y resulta elocuente que los africanos pobres no consideran que la inflación sea una cuestión importante que afecte su bienestar; su preocupación está en las políticas macroeconómicas de contracción.

Los gastos públicos y los impuestos

El presupuesto desempeña un papel especialmente importante en las estrategias de lucha contra la pobreza que respaldan las instituciones de Bretton Woods. Es entonces necesario evaluar los gastos públicos en términos de su repercusión general en el crecimiento, como así también de su repercusión directa en la pobreza. En el aspecto interno, las altas tasas de interés resultan-

tes de las estrictas políticas monetarias constituyen un grave impedimento para los programas de lucha contra la pobreza al elevar los pagos en concepto de intereses sobre la deuda gubernamental a costa de los gastos sociales, como así también al distorsionar la distribución de los ingresos. Este problema se puede agravar con la liberalización de las cuentas de capital que, a menudo, deben mantener altas tasas de interés sobre los bienes internos con el fin de atraer capital financiero extranjero o de impedir la fuga de capitales.

Para aumentar los gastos sociales y evitar que continúe acumulándose la deuda es esencial que los ingresos públicos tengan un crecimiento razonablemente rápido. Con respecto a esto, las políticas tributarias revisten especial importancia. En general, la recomendación que se hace en los DELP consiste en disminuir los impuestos a los ingresos empresariales y personales debido a sus efectos adversos sobre las inversiones y las corrientes de capital y se recomienda asimismo disminuir los impuestos al comercio. Las únicas opciones que quedan para aumentar los ingresos públicos consisten en introducir un impuesto al consumo de amplia base, generalmente en la forma de un IVA, y en mejorar la administración de la recaudación y ampliar la base tributaria. Pero, al mismo tiempo, como señaló recientemente el Banco Mundial, los impuestos indirectos tienden a hacer que aumente la pobreza porque generalmente son regresivos.

Reforma del sistema financiero

El cambio hacia una financiación del déficit público a través de bonos gubernamentales en términos de mercado, siendo los mercados financieros muy débiles, ha hecho que las tasas reales de interés pasaran a ser elevadas e inestables, con el resultado de una rápida acumulación de la deuda interna. Las elevadas tasas de interés han contribuido al estancamiento de las inversiones privadas. Las inversiones públicas se han visto asimismo afectadas porque se debieron pagar intereses con el

presupuesto. La redistribución de los ingresos de los segmentos productivos de la sociedad a favor de los elementos rentistas también ha tendido a socavar los incentivos para invertir¹. Resumiendo, a la luz de esta experiencia resulta difícil compartir el optimismo de los DELP con respecto a la repercusión positiva que la liberalización financiera puede tener en el crecimiento, la distribución y la pobreza de África.

Liberalización de las cuentas de capital

En los últimos años se ha observado en África una creciente eliminación de los controles de cambio y la apertura de las cuentas de capital. La apertura de las cuentas de capital está refrendada como una política favorable a los pobres en el PRSP Sourcebook (libro de referencia sobre los DELP) del FMI. No obstante, los esfuerzos de la región por integrarse al sistema financiero mundial y atraer corrientes privadas de capital a través de una rápida liberalización de las cuentas de capital han originado mayor volatilidad, con las correspondientes consecuencias en materia de inestabilidad y desajustes de los tipos de cambio.

Reforma del comercio

Los consejos en materia de política comercial de los programas de lucha contra la pobreza reclaman que se mantengan los regímenes comerciales liberales, que se reduzcan los aranceles a las importaciones y que se eviten las barreras no arancelarias. Los DELP africanos generalmente han seguido este consejo. Si bien una serie de estudios han llegado a la conclusión de que la liberalización comercial en los países en desarrollo no afecta adversamente el empleo, esas observaciones han sido criticadas rotundamente, tanto con argumentos metodológicos como empíricos².

En general, las evidencias sugieren que la liberalización comercial repercute de manera diferente sobre los salarios, la distribución de los ingresos y la pobreza en los distintos países, en función de las con-

diciones internas e internacionales dentro de las cuales se la aplica. En el África subsahariana, la liberalización ha sido en gran medida la respuesta política al fracaso en el establecimiento de industrias eficientes y competitivas en sectores con mano de obra y/o calificaciones intensivas. Contrariamente a lo ocurrido en el este de Asia, la liberalización ha tenido lugar antes de que se produjera un exitoso aumento de las exportaciones. La mayor competencia extranjera originada por la rápida liberalización de las importaciones ha llevado al cierre masivo de industrias, con una repercusión aún mayor en los puestos de trabajo, la remuneración y la pobreza debido a que la competitividad internacional no podía mejorarse a pesar de las considerables reducciones en los salarios reales de la manufactura (UNCTAD, *Desarrollo económico en África: rendimiento, perspectivas y cuestiones políticas*, 2001, cuadro 10 y texto relativo al mismo). Un indicador importante del giro hacia la desindustrialización del África subsahariana es la elasticidad del valor industrial agregado con respecto al crecimiento del PIB, que ha disminuido más del 50 por ciento en los últimos dos decenios. Como señalara el Panel de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre Financiación para el Desarrollo, los errores cometidos en el pasado en las políticas comerciales e industriales no pueden justificar las posiciones opuestas y denegar cierta protección durante algún tiempo a determinadas industrias con el fin de darles ocasión de promover activamente el desarrollo de un sector industrial.

Está claro que la solución a largo plazo radica en mejorar la capacidad productiva de la región y resolver los profundos desequilibrios y distorsiones del sistema comercial internacional en ámbitos que afectan el interés de las exportaciones de los países africanos. Además, al concebir las políticas comerciales de los programas de ajuste estructural no siempre se prestó adecuada atención a las fuerzas proteccionistas de los países industrializados.

Políticas agrícolas

Las políticas recomendadas para el sector agrícola incluyen correcciones en los tipos de cambio, retiro de los gobiernos de los mercados agrícolas, desmantelamiento de las juntas de comercialización y desregulación de los mercados de insumos y productos agrícolas.

El resultado ha sido que los agricultores sufrieron no solamente por el declive de los precios de la producción sino también por un aumento de los precios de los insumos para los cultivos alimentarios y por la eliminación de los subsidios para los fertilizantes (Banco Mundial, *Can Africa Claim the 21st Century?*, 2000, págs. 184-189). Esas observaciones han llevado al Banco Mundial a la conclusión de que «las reformas favorables al mercado en algunas ocasiones también han perjudicado a los pobres rurales [...] La liberalización del mercado agrícola sin el marco institucional correspondiente [...] podría tener graves consecuencias para los pobres»³. No obstante, el veredicto final sigue siendo que, en conclusión, «las reformas orientadas hacia el mercado [...] redujeron la tendencia contraria a la agricultura y, en general, aumentaron el crecimiento agrícola»⁴ y, a pesar de los problemas confrontados, en África «se deben consolidar más las reformas» alentando a las firmas privadas a entrar en mercados de producción e insumos y reforzando los derechos de autoría (Banco Mundial, *Global Economic Perspectives and Developing Countries*, 2000, págs. 184 y 196-197).

Los agricultores africanos necesitan que se hagan muchas más inversiones en el sector y es muy positivo el énfasis que se puso en los recientes DELP y paquetes de AOD en aumentar los gastos públicos en infraestructuras rurales. Pero las políticas oficiales deben ir más allá y procurar crear las condiciones necesarias para que aumenten los niveles de inversión y de insumos utilizados por los mismos agricultores. La creación de un entorno de mercado estable, precios predecibles para la producción y suministro de insumos a costos razonables, remoción de los obstáculos

financieros para la agricultura en pequeña escala y mejoras significativas en el entorno físico y técnico son los componentes necesarios de tal reorientación y todos estos componentes reclaman una participación activa del sector público.

Una evaluación independiente cuidadosa

El análisis de las secciones previas sugiere que la nueva concentración en la pobreza, en lugar de corregir y mejorar los programas de ajuste estructural, se limita a agregar nuevos elementos.

El énfasis en la autoría y en la participación en los programas de lucha contra la pobreza parece apuntar a garantizar una autonomía considerable a los países, al concebir redes de seguridad y programas de gastos contra la pobreza. Sin embargo, la libertad de acción de los gobiernos receptores para determinar la naturaleza y el contenido de la estabilización macroeconómica y de los programas de ajuste estructural o, en términos más generales, de sus estrategias de desarrollo, continúa viéndose seriamente limitada por las condicionalidades impuestas a los préstamos multilaterales y al alivio de la deuda.

Una gran preocupación es que si bien el actual enfoque acentúa correctamente el papel fundamental que tiene un crecimiento rápido y sostenido en la lucha contra la pobreza, no pone en tela de juicio las políticas mismas de estabilización ni las reformas estructurales que durante los dos últimos decenios tan poco éxito han tenido para originar crecimiento y reducir la pobreza en África. Por lo tanto, resulta razonable señalar que el nuevo énfasis en la lucha contra la pobreza debería basarse en una evaluación independiente cuidadosa y franca de los efectos de las políticas y reformas sobre el crecimiento económico y la distribución de los ingresos.

Otra de las preocupaciones tiene que ver con la repercusión directa en la pobreza de la estabilización y de los ajustes. Si bien el nuevo enfoque reconoce que estas políticas pueden tener consecuencias

desfavorables para los pobres, hasta el momento se ha prestado muy poca atención al análisis de la repercusión social, aunque tal análisis es necesario para determinar el tipo de medidas que se necesitan.

Un tercer motivo de preocupación está dado por el enfoque adoptado en las políticas contra la pobreza en dos áreas clave, a saber, educación y salud. Al igual que en el caso de las reformas estructurales, en estos ámbitos se tiende a seguir en la mayor medida posible los principios de mercado al suministrar educación y atención médica, basando los servicios en pagos de tarifas por parte de los usuarios, con la excepción de la educación primaria y de los servicios básicos de salud. Que los ricos puedan disponer de mayores servicios que los pobres no da motivos para introducir el pago de tarifas por parte de los usuarios sino que reclama sistemas más ingeniosos para diferenciar el acceso a esos servicios entre los pobres y los ricos.

Aun cuando pueden hacerse considerables mejoras en la política y en la gestión de los países receptores, el éxito del nuevo enfoque depende sobre todo de que se eliminen los problemas de las balanzas de pago y de los recursos, de la acumulación de capital y del crecimiento en los países pobres. El aumento de la ayuda, el alivio de la deuda y mayor acceso a los mercados son aspectos que deben desempeñar en este ámbito el papel que les corresponde. De esta manera, aumentar las probabili-

dades de éxito de la estrategia de reducir la pobreza en África, al igual que en otras regiones pobres, como se reafirmó en la Cumbre del Milenio, exige que se reconsideren las respectivas responsabilidades de las autoridades nacionales y de la comunidad internacional en lo concerniente a crear las condiciones necesarias. En última instancia, un esfuerzo político interno mayor – inclusive aunque fuera correcto – y una buena gestión, no pueden compensar los males de una inadecuada financiación interna ni los efectos adversos del proteccionismo de los países industrializados.

Notas

¹ Para un análisis anterior de la experiencia africana sobre la liberalización financiera, véase UNCTAD, *Informe sobre el comercio y el desarrollo* (1998), parte dos, capítulo V, sección B.1(a).

² Los estudios más prominentes de éstos son los de Papageorgiou et al., *Liberalizing Foreign Trade in Developing Countries: Lessons of Experience*, 1. Washington, Banco Mundial (1990); véase asimismo Matusz y Tarr (1999), «Adjusting to Trade Policy Reform». *World Bank Discussion Paper*. 2124; Para revisiones críticas, véase Greenaway, D., «Liberalizing foreign trade through rose tinted glasses». *Economic Journal*, 103 (1993), y Buffie, E., *Trade Policy in Developing Countries*, Cambridge University Press (2001).

³ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001*, págs. 68-69. Sobre las repercusiones de esas reformas en la pobreza de la República Unida de Tanzania, véase *Social Watch, The Social Impact of Globalization in the World*, 2002, pág. 162.

⁴ Banco Mundial, *op. cit.*, pág. 67.

Crecimiento favorable a los pobres: vínculos y políticas

¿Qué tipos de crecimiento brindan las mejores posibilidades de reducir la pobreza? ¿Y qué tipos de políticas de empleo y de mercado laboral se necesitan? Las respuestas varían en función de las circunstancias, pero la experiencia vivida en algunos países proporciona algunos indicadores.

Rizwanul Islam*

Director

Departamento Recuperación y Reconstrucción
OIT

La persistencia de altos niveles de pobreza y el bajo índice de reducción de la misma plantean grandes retos a los líderes mundiales, gobiernos, hacedores de políticas y profesionales del desarrollo. Si bien algunas proyecciones (por ejemplo, las del Banco Mundial de 2003) indican que a escala mundial se alcanzaría el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir la pobreza a la mitad para el año 2015 (partiendo del nivel de 1990), persisten las dudas con respecto a ciertas regiones (por ejemplo, el África subsahariana) y países. Solamente se obtuvo un verdadero éxito en la reducción de la pobreza en países del este y el sureste de Asia, aunque durante la crisis económica de 1997-1998 se vio que ese logro era bastante frágil. Los adelantos realizados en la lucha contra la pobreza fuera de esa región fueron bastante decepcionantes.

La experiencia de los países que consiguieron reducir considerablemente la pobreza muestra la importancia de un alto crecimiento sostenido para alcanzar este resultado. No obstante, los estudios sobre la pobreza también mencionan que el alto crecimiento solo no es suficiente; el patrón y las fuentes de crecimiento, como así tam-

bién la manera en que se distribuyen sus beneficios, son extremadamente importantes para alcanzar el objetivo de reducir la pobreza. Con respecto a esto, a menudo se señala la importancia del empleo para vincular el crecimiento con la reducción de la pobreza.

Una de las finalidades de este artículo es analizar ese vínculo y proporcionar un marco conceptual para el crecimiento favorable a los pobres en términos de vínculos entre crecimiento, empleo y reducción de la pobreza. Sobre la base de las ilustraciones tomadas de algunos países, se examinan diferentes combinaciones de crecimiento y reducción de la pobreza y se aborda la cuestión de qué patrón de crecimiento puede llevar a una reducción de la pobreza. También se enuncian políticas de empleo y de mercado laboral para luchar contra la pobreza.

Conceptuando el crecimiento favorable a los pobres

El vínculo entre el crecimiento de la producción, el empleo y la pobreza puede analizarse en un macro y un micronivel. En el primero, el vínculo entre la pobreza en su dimensión de ingresos y el crecimiento de la producción puede conceptuarse en términos de la productividad promedio de la

* Las opiniones que se expresan en este texto no necesariamente son las de la organización con la que está asociado el autor.

fuerza laboral empleada, lo que, a su vez, se refleja en bajos niveles de salarios reales y de ingresos en el trabajo por cuenta propia. En el micronivel de un hogar, el mismo vínculo entre empleo y pobreza opera a través del tipo de actividades económicas a las que se dedican los miembros de un hogar que trabajan y de la baja productividad de las mismas, del bajo nivel de capital humano de los miembros de la fuerza laboral, de la carga de dependientes, que limita la participación en la fuerza laboral, y de la mera disponibilidad de empleos remunerados. Un promedio bajo de productividad de la fuerza laboral puede deberse a deficiencias de capital con respecto a mano de obra y a la utilización de tecnología anticuada.

Con el fin de conseguir una reducción de la pobreza, el crecimiento económico debe originar un aumento sostenible de la capacidad productiva, como así también oportunidades de empleo con una productividad creciente. Esto último permitiría que, progresivamente, se absorbieran y se integraran las personas sin empleo y subempleadas a las actividades económicas en expansión, con mayores niveles de productividad. En este proceso, los pobres podrían tener mayor productividad y aumentar sus ingresos en las ocupaciones existentes o pasar a nuevas ocupaciones que impliquen niveles más altos de calificaciones y/o mejor tecnología. El resultado de los procesos que se describen anteriormente se podría reflejar en:

- mayor productividad de distintos sectores y ocupaciones;
- cambio en la estructura del empleo hacia ocupaciones y sectores con niveles más elevados de productividad;
- aumentos en los ingresos reales del empleo por cuenta propia y de los ingresos del empleo asalariado.

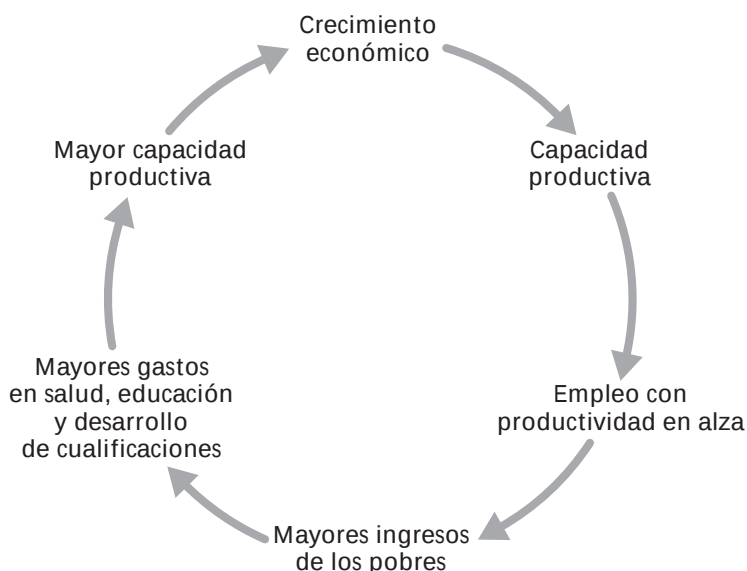
Los niveles más elevados de ingresos resultantes del proceso mencionado anteriormente permitirían que los trabajadores destinen más dinero a la educación y capacitación de sus hijos, elevando así la capacidad productiva de la futura fuerza laboral

y creando las condiciones necesarias para alcanzar niveles más altos de crecimiento económico. Este proceso completaría así el círculo virtuoso de crecimiento económico conducente a una reducción de la pobreza a través del crecimiento del empleo con mayor productividad y menor pobreza, creando la posibilidad de mayores incrementos de la productividad y mayores índices de crecimiento económico (véase el gráfico 1). El tipo de crecimiento que se obtendría con este círculo virtuoso funcionando puede denominarse crecimiento favorable a los pobres.

En efecto, el marco conceptual enunciado anteriormente para analizar el vínculo entre el crecimiento económico, el empleo y la pobreza, básicamente sigue un enfoque de oferta-demanda. Las variables que se prevé influirán en los ingresos de los pobres del lado de la demanda incluyen la intensidad del empleo en el crecimiento, los cambios en la estructura del empleo hacia sectores de mayor productividad, tecnología, creación de bienes para los pobres, etcétera. Desde el punto de vista de la oferta, un factor importante es la capacidad de los pobres de integrarse al proceso de crecimiento económico y de obtener acceso a los puestos de trabajo que se crean. Los niveles de educación y de capacitación de la fuerza laboral se sitúan entre las variables clave que determinan la capacidad de los pobres de integrarse al proceso de crecimiento y de sacar provecho del mismo¹.

Un indicador que resume el crecimiento del empleo y está asociado con un determinado crecimiento de la producción está dado por la elasticidad del empleo en el crecimiento de la producción (para el PIB general, mensurado como el cambio proporcional del empleo dividido por el cambio proporcional del PIB durante un período dado). Esto implica que hablar de una alta intensidad de empleo en el crecimiento implicaría hablar de una alta elasticidad del empleo. Pero la elasticidad del empleo refleja lo inverso de la productividad laboral. Mientras que una elasticidad mayor que la unidad implica un declive en la productividad, una elasticidad inferior a la unidad implica que se está produciendo

Gráfico 1. Círculo virtuoso de los vínculos entre crecimiento, empleo y reducción de la pobreza



una expansión del empleo junto con un incremento de la productividad. Un aumento de la productividad haría que se reduzca la elasticidad del empleo. En consecuencia, elevar la elasticidad del empleo en las actividades individuales no puede ser el objetivo, ya que eso implicaría disminuir aún más la productividad en economías que pueden desde ya caracterizarse por un empleo de baja productividad.

Dentro del contexto de los niveles es necesario plantear otra cuestión, pero también es necesario hacerlo en el ámbito de los cambios en la elasticidad del empleo. Con respecto al nivel, se ha mencionado anteriormente la conveniencia de una elasticidad inferior a la unidad. En qué medida debe ser inferior a la unidad (es decir, el orden correcto de magnitud para la elasticidad del empleo) depende del nivel de desarrollo y de las posibilidades relativas del país en cuestión. La magnitud también tendría una buena medida de variación sectorial. Al ser la elasticidad general un promedio sopesado de las elasticidades sectoriales, una asignación mayor de inversiones a sectores de más alta intensidad de mano

de obra y mayores índices de crecimiento podría dar como resultado una situación donde aumente la elasticidad general del empleo (inclusive con actividades declinantes en algunos sectores). El resultado podría ser mayor crecimiento del empleo con un crecimiento dado del PIB o crecimiento con empleo intensivo.

Una simple ilustración puede resultar útil para indicar la magnitud de la elasticidad del empleo (y del crecimiento de la producción) que puede ser conveniente para una economía con el fin de que éste absorba rápidamente su mano de obra excedentaria. Con un crecimiento de la fuerza laboral del 2,4 por ciento anual y una elasticidad general del empleo de 0,4, se requeriría un crecimiento del PIB del 6 por ciento nada más que para absorber los agregados anuales a la fuerza laboral. Además, con el fin de tener un crecimiento del empleo que permita que la economía absorba su atraso de desempleados y de fuerza laboral excedentaria, el crecimiento del PIB requerido sería del orden del 7 por ciento. Por otra parte, si esta economía hipotética pudiera alcanzar un alto crecimiento en sus sectores de

mano de obra más intensiva (por ejemplo, manufacturas con alta intensidad de mano de obra, construcción y servicio), quizás se podría elevar la elasticidad general del empleo (digamos, al 0,6 por ciento) y un crecimiento inferior del PIB (digamos del 6 por ciento) podría permitirle alcanzar el mismo objetivo (viz., la absorción de la mano de obra excedentaria en sectores modernos).

Crecimiento del empleo intensivo para luchar contra la pobreza

Vínculos del empleo con la pobreza

De lo discutido en la segunda sección se deduce que la intensidad del empleo en el crecimiento puede ser un factor importante para determinar el efecto del crecimiento en la reducción de la pobreza. Pero no es fácil establecer esto empíricamente debido a la dificultad de mensurar la intensidad general del crecimiento del empleo o la elasticidad del empleo (la medida sugerida anteriormente). La dificultad para mensurar la elasticidad del empleo con respecto al PIB de los países en desarrollo surge de las dificultades para obtener estimaciones confiables sobre el empleo agregado. Tal es especialmente el caso cuando existen grandes sectores no organizados en los cuales resulta difícil obtener estimaciones del empleo con una intensidad constante del mismo. A menudo se dispone más fácilmente de datos sobre el sector manufacturero. Si bien este último representa segmentos relativamente pequeños de muchas economías en desarrollo y no se puede esperar encontrar una fuerte correlación entre la intensidad del empleo de ese sector y el cambio general en la incidencia de la pobreza, se intentó examinar esta relación empíricamente.

Se pudieron compilar cifras relativas a la elasticidad del empleo en la manufactura y a la incidencia de la pobreza en períodos aproximadamente similares de 23 países en desarrollo. En el gráfico 2 – un gráfico de dispersión de los datos – se indica una relación positiva entre el cambio anual de incidencia de la pobreza y la elasticidad

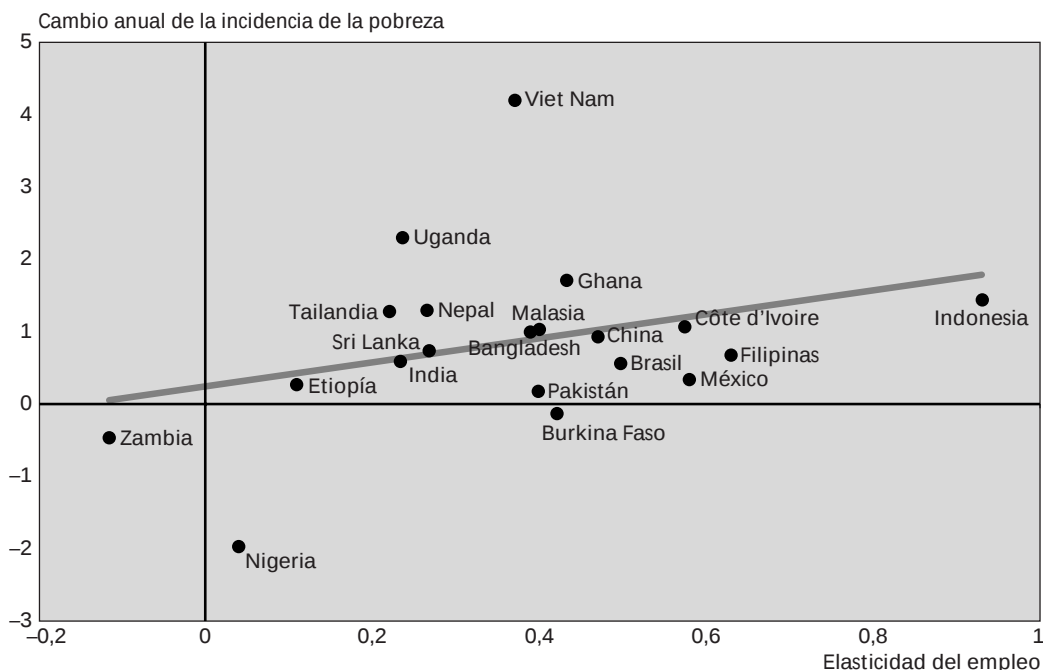
del empleo en el sector manufacturero. El análisis de regresión en Islam (2003) muestra que la influencia de la elasticidad del empleo en la reducción de la pobreza es estadísticamente considerable.

Aparte de la intensidad general del empleo en las variables de crecimiento, empleo y fuerza laboral, otros factores pueden tener una considerable influencia en la incidencia de pobreza: el sector donde se trabaja, el índice de participación de la fuerza laboral (o lo inverso, la proporción de dependientes), el nivel de educación y de calificaciones de la fuerza laboral. Esto se ha analizado empíricamente (Islam, 2003) empleando un análisis de regresión con datos de 41 países en desarrollo. Los resultados de ese análisis respaldan la hipótesis de la repercusión de las variables de empleo y mercado laboral en la pobreza. Más específicamente: i) la concentración de trabajadores en la agricultura origina pobreza, ii) un cambio de los trabajadores al sector manufacturero reduce la pobreza, iii) la educación y las calificaciones de la fuerza laboral contribuyen a reducir la pobreza y iv) una mayor carga de dependientes origina pobreza. Un análisis pormenorizado de datos de estudios realizados en hogares de una serie de países (a saber: Bangladesh, Bolivia, Etiopía, India, Indonesia y Viet Nam) también respalda la hipótesis precedente. Se estima que el sector del empleo, la diversificación de las fuentes de ingreso, el acceso a bienes que generan ingresos, la recepción de ingresos procedentes de remesas, la educación y las calificaciones y la proporción de dependientes son importantes para explicar tanto la rentabilidad de un hogar pobre como los ingresos reales de los hogares pobres.

Diferentes combinaciones de crecimiento y reducción de la pobreza

Si bien para reducir la pobreza es necesario contar con elevados índices de crecimiento económico, es posible demostrar empíricamente que no hay una relación invariable entre los índices de crecimiento económico y la reducción de la pobreza. El

Gráfico 2. Porcentaje del declive de la pobreza y de la elasticidad del empleo en la manufactura



efecto del crecimiento en la reducción de la pobreza depende de toda una serie de factores que caracterizan el patrón de crecimiento. Entre esos factores son importantes el grado de intensidad del empleo en el proceso de crecimiento y la capacidad de los pobres de acceder a las oportunidades de empleo que se crean.

En la sección anterior ya se ha demostrado la importancia de estas dos gamas de factores en lo que concierne a la reducción de la pobreza. Dada su incidencia en la reducción de la pobreza, es muy posible ver en la realidad diferentes experiencias de crecimiento y reducción de la pobreza. Mientras que, por una parte, los elevados índices de crecimiento pueden ir acompañados de índices moderados o lentos de reducción de la pobreza, también es posible tener rápidos índices de reducción de la pobreza con índices moderados de crecimiento, siempre y cuando el patrón de crecimiento sea suficientemente intensivo en términos de empleo y que los pobres

puedan integrarse rápidamente al proceso de crecimiento y aprovechar las oportunidades de obtener ingresos que van surgiendo.

Utilizando datos de estudios profundos de los vínculos entre el crecimiento y el empleo-pobreza de siete países², se han establecido seis combinaciones diferentes de crecimiento y pobreza (véase el cuadro 1). El crecimiento elevado que origina índices rápidos de reducción de la pobreza es solamente una de esas seis combinaciones. Lo interesante también es que el mismo país puede tener diferentes resultados en materia de crecimiento-pobreza en períodos distintos, en función de la naturaleza de las políticas seguidas. Por ejemplo, en Indonesia durante los años setenta y ochenta, el elevado crecimiento estuvo asociado a altos índices de reducción de la pobreza; pero el índice de reducción de la pobreza disminuyó durante los años noventa, aunque los índices de crecimiento de la producción continuaron siendo altos. En la India,

el elevado crecimiento de los años noventa estuvo asociado a un bajo índice de reducción de la pobreza en las zonas rurales y a un índice moderado de reducción de la pobreza en las zonas urbanas. Dado el problema implícito en la comparación de datos de distintos estudios de la India, es difícil llegar a una conclusión firme en cuanto a si el mayor crecimiento del PIB ha producido o no mejores resultados en materia de reducción de la pobreza durante los noventa comparado con el decenio anterior. Sundaram y Tendulkar (2002), por ejemplo, llegan a la conclusión de que el índice de reducción de la pobreza de los años noventa ha sido más rápido que durante los años ochenta. Utilizando un enfoque alternativo para producir estimaciones comparables Datt *et al.* (2003) llegan a una conclusión diferente. Según estos últimos autores, el índice de reducción de la pobreza de los años noventa fue «algo inferior del que la India tuvo durante los años ochenta». Deaton y Dreze (2002) consideran el declive de la pobreza de los años noventa «un ejemplo de *progreso continuo*»; y llegan a la siguiente conclusión: «Sea cual fuere el índice, no hay un patrón obvio de ‘aceleración’ o ‘aminora-

ción’ en este respecto» (pág. 3743). Los textos escritos sobre la pobreza en la India no indican entonces ningún consenso sobre si el mayor crecimiento del PIB de los años noventa estuvo o no asociado a un índice más rápido de reducción de la pobreza en comparación con los ochenta. La respuesta parece depender de la manera en que se mensura el índice de adelanto.

Bangladesh registró un declive en el índice anual de reducción de la pobreza desde 1995/1996 hasta 2000, en comparación con el período 1991-1992 hasta 1995-1996, aunque el índice de crecimiento económico fue mayor durante 1996-2001 que durante 1991-1996. Etiopía proporciona otro ejemplo de crecimiento moderado que produjo muy poca reducción de la pobreza.

Patrón de crecimiento

¿Qué patrón de crecimiento puede efectuar una contribución más efectiva a la reducción de la pobreza? Los estudios profundos (mencionados anteriormente) indican que no hay una respuesta única a este interrogante.

Cuadro 1. Variaciones de los índices del crecimiento del PIB y reducción de la pobreza: algunos ejemplos

Índices de crecimiento del PIB	Índices de reducción de la pobreza		
	Alto	Moderado	Bajo
Alto	Indonesia (años setenta y ochenta) Viet Nam (años noventa) Uganda (años noventa)	India (años noventa) ^a India (años noventa – urbano) ^c	India (años noventa) ^b India (años noventa – rural) ^c Indonesia (años noventa)
Medio	Bolivia (años noventa)	Bangladesh (1991-1996)	Etiopía (años noventa) Bangladesh (1996-2000) India (años ochenta) ^a

Notas: Los puntos de separación entre los grupos utilizados en este cuadro para ubicar en categorías a los países en términos de crecimiento «alto» y «medio», y los diversos índices de reducción de la pobreza son bastante arbitrarios. Un crecimiento anual del PIB de 6 por ciento o más fue considerado «alto». En lo concerniente a la reducción de la pobreza, se han utilizado las siguientes cifras como puntos de categorización: «alto»: 2 por ciento o más por año; «moderado»: 1-2 por ciento por año; «bajo»: menos de 1 por ciento por año.

^a basado en Sundaram y Tendulkar (2002). ^b basado en Datt, *et al.* (2003). ^c basado en Deaton (2003).

Fuentes: Bangladesh: Rahman e Islam (2003); India: Sundaram y Tendulkar (2002), Deaton (2003); Datt, *et al.* (2003); Indonesia: Islam (2002); Viet Nam: Huong, *et al.* (2003); Etiopía: Mulat, *et al.* (2003); Uganda: Kabann (2003); Bolivia: Jemio y Choque (2003).

Cuadro 2. Crecimiento del PIB y reducción de la pobreza en una selección de países

País	Crecimiento del PIB (porcentaje por año)	Incidencia de la pobreza (porcentaje de la población situada por debajo de la línea de pobreza)	Porcentaje anual de cambio en la pobreza
Bangladesh			
1986-1991	2,46	51,7 (1985-1986) ^a	+1,18
1991-1996	4,50	58,8 (1991-1992)	-1,43
1996-2001	5,29	53,1 (1995-1996) 49,8 (2000)	-0,83
India			
1970-1980	3,8	<i>Sundaram y Tendulkar (2002)</i> ^b	-0,92
1980-1990	5,8	46,5 (1983:URP)	-1,32
1990-1998	6,1	37,3 (1993-1994: URP)	-0,70
		35,5 (1993-1994: MRP)	-1,32
		27,6 (1999-2000) <i>Deaton (2003)</i>	-0,80
		37,2 (1993-1994: rural)	
		30,2 (1999-2000: rural)	
		32,6 (1993-1994: urbano)	
		24,7 (1999-2000: urbano) <i>Datt et al., (2003)</i>	
		39,1 (1993-1994)	
		34,3 (1999-2000)	
Indonesia			
1970-1980	7,5	40,1 (1976)	-2,88
1980-1990	5,7	28,6 (1980)	-1,35
1990-1996	7,3	15,1 (1990) 11,3 (1996)	-0,63
Viet Nam			
1990	5,1	58 (1993)	-4,2
1995	9,5	37 (1998)	-2,5
2001	6,8	32 (2000)	
Etiopía			
1980/1981-1991/1992	2,3	45,4 (1995-1996)	-0,33
1992/1993-2000/2001	4,6	44,2 (1999-2000)	
Uganda			
1990	6,5	56,0 (1992-1993)	-2,4
1995	11,5	44,0 (1997-1998)	-3,0
1999	7,4	35,0 (2000)	
2000	6,0		
Bolivia			
1987-1990	3,45	57 (1989) ^c	-3,0
1991-1998	4,36	65 (1996)	+4,0
1999-2001	1,34	56 (1999) 64 (2001)	

Notas: ^a Utilizando el método de «costo de las necesidades básicas». ^b URP se refiere en este estudio a «uniform recall period» (período uniforme de reintegro) y MRP a «mixed recall period» (período mixto de reintegro). La primera cifra (37,3) correspondiente a 1993-1994 es comparable a la de 1983, mientras que la segunda (35,5) es comparable a la de 1999-2000. ^c Porcentaje de hogares, y de allí que esta cifra no sea comparable a las siguientes.

Fuentes: Bangladesh: Rahman y Islam (2003). India: Sundaram y Tendulkar (2002); Datt, *et al.* (2003); Deaton (2003). Indonesia: Islam (2002). Viet Nam: Huong, *et al.* (2003). Etiopía: Mulat, *et al.* (2003). Uganda: Kabann (2003). Bolivia: Jemio y Choque (2003).

En **Indonesia** por ejemplo, la reducción de la pobreza rural de los años setenta se vio ayudada por los elevados índices de crecimiento de la agricultura y de las actividades rurales no agrícolas, ambas con alta intensidad de empleo. En las zonas rurales, gran parte del crecimiento del empleo procedió de la construcción y los servicios. Pero en los años ochenta, el empleo en el sector manufacturero tuvo un crecimiento elevado y también aumentó la elasticidad del empleo en dicho sector. Los salarios reales y la productividad laboral crecieron a la par (por supuesto, con excepciones en algunos años).

En **Viet Nam** (durante los años noventa), la pobreza rural declinó principalmente debido a las mejoras efectuadas en la productividad agrícola, que fueron posibles por la intensificación además de la diversificación de la producción, abandonándose productos de bajo valor como los cultivos alimentarios básicos para pasar a otros de mayor valor como ganado, acuicultura, fruta y cultivos perennes. El cambio a cultivos de mayor valor generó empleos adicionales y los efectos de integración de los mayores ingresos agrícolas ayudaron a crear empleos no agrícolas. En las zonas rurales, las empresas del sector privado han sido la principal fuente de nuevos empleos.

En **Uganda**, la agricultura ha desempeñado un papel prominente durante los años noventa en lo concerniente a alcanzar alto crecimiento y reducción de la pobreza. Cultivos comerciales como el café y el tabaco se beneficiaron con los aumentos de precio en el mercado mundial. Dado que el cultivo de café es fundamentalmente una actividad de pequeños agricultores y que la distribución de la tenencia de tierras es también bastante igualitaria, los pobres se beneficiaron con el aumento de los precios. No obstante, debe señalarse que Uganda todavía no ha efectuado un cambio en la estructura del empleo hacia la manufactura. La participación del sector manufacturero ha permanecido prácticamente sin cambios a pesar del saludable crecimiento de la producción del sector. El único cambio notable que se ha producido en la es-

tructura del empleo es el abandono de los cultivos alimentarios para pasar a los cultivos comerciales.

Las experiencias mencionadas anteriormente (y por otros autores, por ejemplo, Islam, 2003) sacan a relucir algunas cuestiones relativas a los ingredientes del crecimiento favorable a los pobres. La primera de ellas tiene que ver con el papel de la agricultura. Dada la importancia de este sector en muchos países en desarrollo con alta incidencia de pobreza, la agricultura tiene que tener un papel destacado en una estrategia de crecimiento favorable a los pobres. Las observaciones empíricas en el sentido de que un paso de la agricultura a sectores de mayor productividad está asociado con la reducción de la pobreza valida la hipótesis de que un cambio estructural en el empleo es un elemento importante del crecimiento favorable a los pobres. Sin embargo, esto no significa que la agricultura misma no pueda contribuir al proceso de crecimiento favorable a los pobres. Con respecto a esto algunos de los factores importantes son los precios relativos de los productos agrícolas, y la productividad y los salarios reales de los trabajadores agrícolas. El segundo factor importante del crecimiento favorable a los pobres es un cambio estructural del empleo. En los países donde abunda la mano de obra, tal cambio se originaría con un crecimiento de los sectores y subsectores con mano de obra relativamente más intensiva, por ejemplo, fabricantes y otras actividades no agrícolas. En tercer lugar, uno de los principales medios para realzar la capacidad de los pobres de integrarse al proceso de crecimiento y de realzar al mismo tiempo su productividad consiste en dotarlos de instrucción y calificaciones. En consecuencia, la inversión en capital humano debe ser un ingrediente importante de la estrategia de un país para el crecimiento favorable a los pobres.

Empleo y políticas del mercado laboral para luchar contra la pobreza³

En los textos sobre reducción de la pobreza como así también entre los profesionales del desarrollo, se pueden encontrar dos amplias corrientes que representan dos diferentes enfoques del problema. Una de ellas defiende la importancia de las intervenciones apuntadas a originar cambios estructurales en la organización económica, que podrían contribuir a aliviar la pobreza a través de una redistribución de los bienes productivos a favor de los pobres. Una variante de este enfoque se concentra en la necesidad de orientar las políticas macroeconómicas y sectoriales con miras a facilitar un crecimiento de la economía favorable a los pobres y con alta intensidad de empleo y, de esa manera, posibilitar una repartición de amplia base de los beneficios del crecimiento económico. El segundo enfoque consiste en aplicar políticas y programas que directamente tomen a los pobres como destinatarios de las asignaciones. Quienes abogan por el último enfoque generalmente son escépticos con respecto a si sería o no factible o práctico reorientar las estrategias de desarrollo a través de medidas distributivas y consideran que las inversiones directas son una forma más segura de reducir la pobreza.

Si bien los dos enfoques mencionados anteriormente tienen méritos, con el fin de alcanzar un índice más rápido y más sostenido de reducción de la pobreza, es esencial adoptar un enfoque integrado porque ambos enfoques pueden complementarse eficazmente. Por ejemplo, los programas directos pueden proporcionar el tan necesario apoyo provisional a los pobres, mientras que los beneficios de la estrategia reorientada de desarrollo, con un entorno macroeconómico conducente, pueden demostrarse antes de llegar a los pobres.

Esta cuestión puede ser importante especialmente en situaciones de extrema pobreza, que a menudo se ven agravadas por los choques externos que causan situaciones críticas. Los programas directos también pueden ayudar a efectuar las mejoras

necesarias en las capacidades de los pobres. No obstante, con frecuencia puede ser difícil llegar a todos los pobres (o inclusive a la mayoría de ellos) a través de tales programas. Más importante aún, a menudo se requieren grandes cambios en las políticas con el fin de garantizar que los programas directos alcancen plenamente sus objetivos. En efecto, los programas destinados a elevar la productividad y los ingresos de los pobres tienen las mejores posibilidades de éxito cuando se los aplica dentro del entorno de una macropolítica conducente a su funcionamiento. En consecuencia, los dos enfoques mencionados anteriormente se deberían adoptar y aplicar de manera tal de sacar de ellos el máximo de beneficios gracias a su complementariedad. Teniendo presente lo que precede, en el resto de esta sección se enumeran las reformas políticas de algunas áreas que contribuirían al objetivo de reducción de la pobreza:

- mayor orientación favorable a los pobres en las políticas macroeconómicas y sectoriales, como así también en los programas de inversión pública;
- promoción del empleo productivo en sectores donde los pobres puedan beneficiarse;
- reglamentación del mercado laboral;
- reducción de la vulnerabilidad en el mercado laboral;
- mejora de las capacidades de los pobres a través del desarrollo de los recursos humanos.

Las políticas macroeconómicas y los programas de inversión pública

Las políticas macroeconómicas pueden afectar los niveles de ingreso y las condiciones de vida de los pobres al cambiar algunos de los aspectos siguientes:

- acceso a los bienes productivos (por ejemplo, tierra, equipamiento y maquinaria, conocimientos e información, etcétera);
- rendimiento de los bienes productivos;

- oportunidades del empleo;
- acceso a servicios sociales (por ejemplo, educación y salud), lo que a su vez puede influir en la calidad de la mano de obra.

En efecto, hay estudios que muestran que las políticas adecuadas en los ámbitos del comercio, tipos de cambio, aportes tributarios, créditos, subsidios y fijación de precios han desempeñado un papel importante en el alivio de la pobreza de Asia a través de los canales mencionados anteriormente (Islam, 1990; Khan, 1997). Por lo tanto, el proceso de formulación de tales políticas debe ser más sensible a su potencial repercusión (ya sea a través del mercado laboral o directamente). De la misma manera, al asignar tal inversión se puede dar a los programas de inversión pública una orientación más favorable a los pobres a través de un factoraje de la repercusión potencial en la pobreza (creando puestos de trabajo para los pobres, por ejemplo).

Promoción del empleo productivo para los pobres

Si bien se sabe que la *economía informal* se caracteriza por su heterogeneidad, no solamente en términos del tipo de actividades sino también en lo concerniente a su productividad y sus ingresos, es verdad que gran cantidad de los denominados «pobres que trabajan» lo hacen en esa economía. Muchos de esos pobres trabajan por cuenta propia; y sus bajos ingresos pueden deberse a toda una serie de factores, por ejemplo, acceso limitado a finanzas y bienes productivos debido a su pobreza inicial, a bajos niveles de instrucción y capacitación, etcétera. Gran cantidad de ellos están sometidos a relaciones económicas externas explotadoras o coercitivas (por ejemplo, con los proveedores de bienes, insumos o créditos o con los compradores de la producción). Las políticas y las acciones para luchar contra su pobreza deberían basarse en una comprensión clara de esos variados factores.

Es comprensible que haya cierto grado de ansiedad para terminar con la pobreza

de personas que, a pesar de que trabajan muy duramente, no pueden generar suficientes ingresos para llevar una vida decente. Se considera que la meta final en ese contexto es la progresiva integración de la economía informal en la economía formal, junto con la aplicación de las medidas de protección articuladas en las normas internacionales del trabajo. Sin embargo, es importante tener presente la dificultad de aplicar normas laborales universales tanto debido a los problemas para hacerlas aplicar como debido a la incapacidad de acatarlas que tienen muchos productores informales. Además, es fundamental recordar que el surgimiento mismo de la economía informal se debe a la pobreza de las personas para quienes la alternativa podría haber sido una pobreza aún más grave de no disponer de otras oportunidades de obtener ingresos y un sustento. Vista de esta manera, la economía informal, inclusive en su forma actual, quizás constituya para los pobres en cierta manera un amortiguador⁴. En un estudio de la OIT se resume la situación como sigue: «El análisis de las limitaciones impuestas al sector informal por las estructuras institucionales, legales y regulatorias existentes sugiere que, si bien es importante suministrar una protección social básica a los productores y trabajadores del sector informal, no sería realista intentar inmediatamente aplicarles a todos ellos la legislación laboral existente. La mayor parte de los productores del sector informal no están en condiciones de conformarse a tales estructuras regulatorias y ese paso solamente haría que se retrajeran aún más en la economía oculta privando así al mercado laboral de una fuente vital de empleos. No obstante, para que la acción en el sector informal contribuya a reducir la pobreza es esencial garantizar que por lo menos se alcancen niveles mínimos de ingresos y protección.» (Rodgers, 1995, pág. 41)

Está entonces claro que para alcanzar el objetivo de reducir la pobreza en la economía informal será necesario actuar tanto en el frente normativo como en el desarrollo. En este último, las intervenciones deberán concentrarse en el acceso a capi-

tal, calificaciones, tecnología y mercados. Si bien disponemos de experiencias útiles del trabajo realizado en esos ámbitos por organismos gubernamentales, ONG y organismos multilaterales, lo importante es examinar los medios de acción a través de los cuales se puede repetir esa labor en mayor escala con el fin de tener una repercusión considerable en los niveles generales de pobreza.

Muchos de los *pobres rurales* de los países en desarrollo trabajan en la agricultura (incluyendo los ámbitos de pescadería y ganadería), ya sea como peones asalariados, agricultores marginales o por cuenta propia. Entre las intervenciones necesarias para aliviar su pobreza deberían figurar políticas y programas destinados a elevar la productividad en tales actividades, por una parte, y, por otra, intervenciones en lo relativo al mercado laboral (por ejemplo, protección del salario a través de legislación y aumento del poder de negociación de los pobres promoviendo su sindicalización).

No obstante, debe señalarse que una reducción sostenible de la pobreza rural depende de manera crítica del crecimiento de un sector no agrícola productivo y dinámico. La experiencia demuestra que las actividades rurales no agrícolas pueden ser en términos generales de dos tipos:

- actividades que los pobres realizan como medida desesperada para ganarse la vida cuando hay muy pocas alternativas;
- actividades (a menudo con un fuerte vínculo con la agricultura) donde la productividad y los salarios no son inferiores a los de la agricultura y que tienen un dinámico potencial de crecimiento. A través de la promoción de este último tipo de actividades se puede hacer una considerable contribución a la reducción de la pobreza.

Al formular estrategias para reducir la pobreza rural a través de la promoción de actividades no agrícolas es fundamental tener en cuenta los dos amplios tipos mencionados anteriormente y determinar cuáles son los principales obstáculos que

enfrenta el crecimiento del tipo correspondiente. Ya hay disponible una serie de estudios sobre este tema. Los mismos indican que si bien el capital es un obstáculo importante, también reviste importancia crítica la infraestructura (por ejemplo, caminos, transporte, electricidad, instrucción y capacitación de los trabajadores y acceso a los mercados tanto para insumos como para la producción). Las políticas y acciones destinadas a promover las actividades rurales no agrícolas con la finalidad de aliviar la pobreza deberían tomar esto en cuenta. Sin embargo, como en el caso del sector informal urbano, sería necesario encontrar medios de acción a través de los cuales se puedan emprender programas en gran escala.

Es bien conocida la *importancia crítica de la infraestructura* para catalizar el desarrollo. Asimismo, como se mencionó anteriormente, la apertura de zonas rurales hasta ahora aisladas, de caminos y la mejora del transporte pueden desempeñar un papel crítico facilitando el crecimiento de actividades no agrícolas que reduzcan la pobreza. Existen por lo menos otras dos razones para brindar una atención especial a las inversiones en ese sector (desde el punto de vista de la reducción de la pobreza). La primera de ellas tiene que ver con el peso de este sector en una economía típica de país en desarrollo. Según un informe del Banco Mundial (Banco Mundial, 1994), alrededor del 20 por ciento de las inversiones totales y entre el 40 y el 60 por ciento de las inversiones públicas se asignan en países en desarrollo a infraestructura. En segundo lugar, dada la gama de opciones tecnológicas disponibles para este sector, es posible utilizar las inversiones como medio de generar los tan necesarios empleos para los pobres (mientras que, al mismo tiempo, la infraestructura cuidadosamente planificada puede ayudar a que crezcan las actividades económicas que beneficiarían a los pobres). Y esto a menudo puede hacerse sin poner en peligro la calidad ni la eficacia en materia de costos. En realidad, los enfoques basados en la mano de obra también se podrían aplicar a situaciones urbanas donde éstos

contribuirían simultáneamente a mejorar las condiciones de vida de los pobres urbanos y a mejorar el medio ambiente. Como ejemplos de tales actividades merece mencionarse la mejora de los barrios marginales urbanos (trazando y pavimentando calles, mejorando el drenaje) y la gestión de los desechos sólidos.

Si bien el enfoque enunciado anteriormente a menudo se considera sinónimo de programa de obras públicas, la experiencia (especialmente de los programas de la OIT en este ámbito) muestra que es posible implicar al sector privado y a las comunidades en la ejecución de los programas de infraestructura. También es posible introducir en su ejecución elementos de las normas fundamentales del trabajo (por ejemplo, los relativos al trabajo forzoso y trabajo infantil, no discriminación, salarios, exigencias en materia de seguridad, etcétera). Si bien muchas experiencias de programas de obras públicas han sido bastante decepcionantes, ése no debe ser un argumento en contra de tal enfoque. Debería, en cambio, ser un argumento para concebir y poner en práctica programas que puedan contribuir de manera exitosa a la reducción de la pobreza. En efecto, las evaluaciones muestran que con una buena concepción de los programas, basada especialmente en una planificación descentralizada y en la participación de la comunidad y con una puesta en práctica eficaz, los enfoques de la infraestructura basados en la mano de obra pueden efectuar una valiosa contribución a la meta de reducir la pobreza.

Reglamentaciones del mercado laboral

La reglamentación de las relaciones contractuales en el empleo puede abarcar toda una serie de aspectos como salarios, otros términos y condiciones (por ejemplo, los relativos a las bases de cálculo de los salarios, tipo y duración del contrato), el derecho de negociar términos y condiciones, etcétera. Si bien algunos de esos aspectos pueden aplicarse únicamente (o principalmente) en el sector formal (que general-

mente representa una pequeña parte de la economía en los países en desarrollo y donde hay menos pobreza) y, como tales, pueden no estar directamente relacionados con la pobreza, hay aspectos que son potencialmente importantes en el accionar contra la pobreza. Tal es el caso especialmente de la reglamentación relativa a la fijación de salarios, aunque debe mencionarse que la relación entre los salarios mínimos, el empleo y la pobreza puede no ser tan obvia⁵. Si bien el papel potencial de los salarios mínimos en la reducción de la pobreza puede concretarse, éste depende de distintos factores, por ejemplo, del alcance de la cobertura, del alcance del acatamiento, de los efectos indirectos del salario mínimo en la demanda laboral general, de los efectos en la productividad laboral, etcétera. Para que los salarios mínimos sean eficaces en la acción contra la pobreza se los debe aplicar y acatar ampliamente.

La reglamentación relativa a otros aspectos del mercado laboral, es decir, seguridad en el empleo y formas de contratos (especialmente las medidas concebidas para terminar con las prácticas explotadoras) también pueden contribuir a la lucha contra la pobreza. Pero para que sean eficaces, también se las tiene que aplicar ampliamente.

Desarrollo de recursos humanos

Las inversiones en educación y formación constituyen un instrumento potencialmente poderoso para elevar la productividad y los ingresos de los pobres. La mejora de la base de capital humano de los pobres a través de la alfabetización y de la educación básica realza la capacidad de los mismos de distintas maneras. En la economía rural se ha visto que los mejores niveles de educación elevan la productividad en la agricultura campesina al realzar la disposición a innovar y la capacidad de absorber información sobre nuevas técnicas. De manera más general, también realzan la capacidad de responder a las oportunidades de mercado, tanto en las actividades rurales agrícolas como no agrícolas, y brindan una

ruta de acceso a la capacitación y, a través de ello, a mejores puestos de trabajo. En la economía urbana, la mejora del acceso a educación y formación para los pobres es una ruta clave de escape de la pobreza hacia puestos de trabajo más calificados y mejor remunerados. La capacitación es asimismo un importante componente de los servicios de respaldo suministrados para elevar la productividad y los ingresos del sector informal.

El panorama que precede sobre el papel del desarrollo de los recursos humanos en la reducción de la pobreza sugiere que se requieren intervenciones políticas en distintos niveles. En el nivel de las macropolíticas se deben tomar las disposiciones adecuadas para gastos en educación y capacitación y velar para que se las asignen de manera equitativa. Es especialmente importante garantizar el acceso universal a una buena educación básica, dado que ésta reporta muchísimos beneficios desde el punto de vista de reducción de la pobreza. En el nivel intermedio, se requieren intervenciones políticas para garantizar que las matrículas escolares y otras medidas con las que se recuperen costos no impidan el acceso de los pobres a la educación y la capacitación. También será necesario tomar medidas positivas para promover un aumento de las inscripciones y de la asistencia de los pobres a las escuelas. Al mismo tiempo, muchas veces se pueden necesitar intervenciones en el mercado laboral para eliminar barreras que impiden el acceso de los pobres a oportunidades de capacitación. Finalmente, se necesitarán también intervenciones directas en el micronivel para brindar capacitación destinada a actualizar la producción entre los pobres de la agricultura campesina y del sector informal urbano. Tales intervenciones con metas precisas también sirven para promover nuevas actividades generadoras de ingresos entre los pobres.

No obstante, debe señalarse que la formación profesional y técnica en instituciones oficiales beneficia a esa proporción relativamente pequeña de la mano de obra que puede encontrar trabajo en el sector

formal. Con el fin de efectuar una verdadera contribución al objetivo de reducción de la pobreza, los sistemas de capacitación deben estar apuntados a impartir y actualizar las calificaciones para la economía informal y para las actividades rurales no agrícolas del tipo que pueda elevar la productividad y los ingresos de los pobres.

Notas

¹ Véase asimismo, OIT (2003), por la promoción de tal enfoque sobre la lucha contra la pobreza.

² Los países son: Bangladesh, Bolivia, Etiopía, India, Indonesia, Uganda y Viet Nam. Los principales criterios para seleccionarlos fueron: i) por lo menos un crecimiento económico moderado (de preferencia alto) durante los noventa, ii) que los tres continentes en desarrollo estuvieran representados (Africa, Asia y América Latina). Se seleccionaron países que alcanzaron índices de crecimiento económico de moderados a altos porque la finalidad era examinar la contribución del crecimiento a la lucha contra la pobreza.

³ Partes de esta sección, especialmente las secciones 4.3, 4.4 y la discusión sobre la economía informal se basa en Rodgers (1995).

⁴ En efecto, en un instrumento de la OIT, la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones suplementarias), 1984 (núm. 169), se reconoce la necesidad de mantener el potencial de creación de empleos de ese sector.

⁵ Saget (2001) encuentra que un salario mínimo decente puede ayudar a aliviar la pobreza.

Referencias

- Datt, Gaurav; Valerie Kozel y Martin Ravallion (2003): «A Model-Based Assessment of India's Progress in Reducing Poverty in the 1990s». *Economic and Political Weekly*, 25 de enero.
- Deaton, Angus (2003): «Adjusted Indian Poverty Estimates». *Economic and Political Weekly*, 25 de enero.
- y Jean Dreze (2002): «Poverty and Inequality in India: A Re-Examination». *Economic and Political Weekly*, 7 de septiembre.
- Huong, Pham Lan, B.Q. Tuan y D.H. Minh (2003): «Employment Poverty Linkages and Policies in Vietnam». Cuestiones en el documento de debate núm. 9 sobre empleo y pobreza, Departamento de Recuperación y Construcción, OIT, Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo (2003): *Superar la pobreza mediante el trabajo*. Memoria del Director General para la 91.ª Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra.

- Islam, Iyanatul (2002): «Poverty, Employment and Wages: An Indonesian Perspective», en *Labour Market Policies and Poverty Reduction Strategies in Recovery from the Asian Crisis*. Informe de un seminario llevado a cabo en Yakarta, 29 de abril-1.º de mayo, OIT, Bangkok.
- Islam, Rizwanul (1990): «Rural poverty, growth and macroeconomic policies: The Asian experience» (Pobreza rural, crecimiento y políticas macroeconómicas. La experiencia asiática), *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 129, núm. 6.
- , — (2001): «Poverty Alleviation, Employment and Labour Market: Lessons from the Asian Experience and Policies». Documento preparado para el Foro de Asia y el Pacífico sobre la Pobreza, organizado por el Banco Asiático de Desarrollo, Manila.
- , — (2003): «Labour Market Policies, Economic Growth and Poverty Reduction: Lessons and Non-lessons from the Comparative Experience of East, South-East and South Asia». Cuestiones en el documento de debate núm. 8 sobre empleo y pobreza, Departamento de Recuperación y Reconstrucción, OIT, Ginebra.
- Khan, A.R. (1997): «Macroeconomic Policies and Poverty: An Analysis of the Experience of Ten Asian Countries» en OIT-SAAT, *Alleviating Poverty in Asia*, OIT, Nueva Delhi.
- Jemio, Luis Carlos y M.d.C. Choque (2003): «Employment-Poverty Linkages and Policies: The Case of Bolivia». Cuestiones en el documento de debate núm. 12 sobre empleo y pobreza, Departamento de Recuperación y Reconstrucción, OIT, Ginebra.
- Kabann, Kabanankye (2003): «Employment-Poverty Linkages and Pro-Poor Policies in Uganda». Texto no publicado, Departamento de Recuperación y Reconstrucción, OIT, Ginebra.
- Mulat, Demeke, F. Guta y T. Ferede (2003): «Growth, Employment, Poverty and Policies in Ethiopia: An Empirical Investigation». Cuestiones en el documento de debate núm. 11 sobre empleo y pobreza, Departamento de Recuperación y Reconstrucción, OIT, Ginebra.
- Rahman, Rushidan I. y K.M. Nabuil Islam (2003): «Employment Poverty Linkages: Bangladesh». Cuestiones en el documento de debate núm. 10 sobre empleo y pobreza (que aparecerá en breve), Departamento de Recuperación y Reconstrucción, OIT, Ginebra.
- Rodgers, Gerry (1995): *New Approaches to Poverty Analysis and Policy*, vol. I, OIT, Ginebra.
- Saget, C. (2001): «Poverty Reduction and Decent Work in Development Countries: Do Minimum Wages Help» (Empleo y reducción de la pobreza en los países en desarrollo: ¿Es provechoso el salario mínimo?), *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 120, núm. 3.
- Sundaram, K. y S.D. Tendulkar (2002): «The Working Poor in India: Employment-Poverty Linkages and Employment Policy Options», Cuestiones en el documento de debate núm. 4 sobre empleo y pobreza, Departamento de Recuperación y Reconstrucción, OIT, Ginebra.
- Banco Mundial (2003): *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, D.C.

La India: una luz de esperanza para las rescatadas de la pobreza

En la India, las mujeres de las aldeas se sindicaron para luchar contra la pobreza: los grupos de autoayuda que un equipo de la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT ayudó a crear hoy aseguran una presencia sindical en una de las zonas más remotas del sur de ese país.

Luc Demaret
Redactor
Educación Obrera
OIT

A unos 75 kilómetros de la antigua Madrás (hoy en día Chennai), se encuentra Kanchipuram, la «ciudad de los mil templos», una de las siete ciudades sagradas de la India y gran centro hindú de peregrinación. Neela está junto al templo y bajo un sol abrasador, frente a un puesto donde vende artículos artesanales. Con sus 41 años, esta mujer sonriente considera que ha sido rescatada. Rescatada de la pobreza. Fallecido su primer marido, camionero, Neela quedó a cargo de una niña que murió poco tiempo después que su padre. Como lo indica la tradición, Neela «fue casada de nuevo» con un hombre de casi el doble de edad que ella. Tuvo que ocuparse también de los cuatro hijos que tuvieron. «Si no fuera por el proyecto, seguramente habría tenido que mandar a mis niños a trabajar», dice Neela con un suspiro. ¿El proyecto? Para Neela ese término parece estar rodeado de una aureola casi mágica. Pero también lo está para los centenares de mujeres que cruzaremos en nuestra ruta siguiendo las huellas de los grupos de autoayuda que un equipo de la Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT ayudó a crear y que, actualmente, son una presencia sindical en las zonas más remotas del sur de la India.

Neela es una pionera. Hace doce años, cuando se incorporó a las filas del sindicato indio de trabajadores y trabajadoras

agrícolas, la Indian National Rural Labour Federation (INRLF), nunca había salido de su aldea. Allí, en Keesavarayampatti, unas 120 familias intentan sobrevivir con los productos de la tierra. Neela pasó largas jornadas en los arrozales para cubrir las necesidades de sus hijos y de su anciano marido. Muchos hombres se fueron de la aldea para trabajar como camioneros o en obras en construcción. En efecto, el trabajo del campo depende de los caprichos de la naturaleza. «Si no hay lluvia, no hay trabajo y no hay ingresos.» En el estado de Tamil Nadu, al sudeste de la península india, la lluvia puede hacerse desear. Desde enero hasta mayo, la sequía es prácticamente general y las lluvias de verano – desde junio hasta septiembre – cubren menos del cincuenta por ciento de las necesidades de agua de la población.

En 1997, con la ayuda de su sindicato, Neela consiguió crear el primer grupo de autoayuda. Junto a ella, unas veinte mujeres de Keesavarayampatti decidieron poner todos los días una rupia cada una (1 dólar estadounidense = 40 rupias) en una alcancía perteneciente al grupo. Seis meses más tarde, las casi 3.600 rupias ahorradas les permitieron conseguir un préstamo en un banco y comprar unas quince vacas. Neela recuerda que: «Antes de eso, no teníamos en la aldea suficiente leche y nuestros hijos tomaban té negro. Ahora toman leche

fresca e inclusive tenemos suficiente para enviar a otras aldeas.» Neela llegó a sindicarse a un centenar de mujeres. Hoy en día, la INLFR tiene más de 300 grupos.

Era entonces posible responder positivamente al desafío de sindicarse a las mujeres de las aldeas rurales del estado de Tamil Nadu. Ese desafío lo había lanzado un año antes Susamma Varghese, abogada y auténtica militante de la OIT. Se convirtió rápidamente en el alma de un proyecto financiado por el gobierno danés y puesto en práctica por Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT.

El proyecto aspira a integrar a las mujeres del sector rural en sindicatos. Para reforzar las organizaciones, por cierto, pero sobre todo porque esta problemática reviste carácter de urgencia. «Las mujeres de las aldeas rurales constituyen el grupo más vulnerable de la sociedad india. Si observan sus condiciones de trabajo tendrán la impresión de haber retrocedido cien años. La legislación laboral no las protege. En cuanto a sus condiciones de vida, para muchas de ellas el horizonte se detiene en el umbral de la pobreza ya que generalmente están muy por debajo del mismo», explica Susamma. «Por lo tanto, nada cambiará hasta que no puedan hacerse cargo de sus propias vidas como grupo y actuar colectivamente para mejorar su destino. Por eso se imponía sindicarnos.»

Para muchas de esas mujeres, el primer objetivo consiste en liberarse de los prestamistas, que no vacilan en exigirles intereses de ¡10 por ciento mensual! En las aldeas, las historias de usureros abundan. Abantiben Laxman, una mujer de Bhadakya, cerca de Indore, en el estado de Madhya Pradesh, situado en el centro del país, cuenta: «Mi marido había tomado prestadas 4.000 rupias (100 euros) de su patrón, propietario de tierras, para ayudar a solventar los gastos de casamiento de su hermano. Tuvo que trabajar cuatro años para reembolsarlo. El *landlord* deducía mensualmente una cantidad de su salario. No le quedaba prácticamente nada. Nunca supo cuánto devolvió efectivamente, trabajaba y trabajaba en el campo para saldar esa deuda. Durante ese tiempo, a mí no me quedaba más alterna-

tiva que llevar a los niños a trabajar con nosotros en el campo.» Muchas veces, del préstamo usurero a la servidumbre no hay más que un paso. Según las cifras oficiales publicadas por la OIT en 2001 la India tiene más de 2 millones de trabajadores en condiciones de servidumbre. Ellos están obligados a trabajar sin remuneración al servicio de alguna otra persona durante años y años hasta que la supuesta deuda quede cancelada. Los padres se endeudan de por vida para que sus hijas puedan tener una dote y una ceremonia de casamiento a la altura de la familia, para mandar un hijo a una buena escuela o para enterrar a los suyos con dignidad. La gran mayoría de los trabajadores sometidos a condiciones de servidumbre proceden de comunidades *dalit* (intocables) y *adivasi* (indígenas). Los préstamos que contraen raramente superan las 10.000 rupias, pero el reembolso con trabajo puede prolongarse durante muchos años e inclusive transmitirse de una generación a otra, sin que nunca se sepa finalmente el monto total que se ha pagado. Porque, lamentablemente, no faltan quienes sacan provecho de la miseria en que viven las castas más pobres. A tal punto que para crear los grupos de autoayuda fue necesario franquear muchas barreras y superar la desconfianza. Bhuribai, que creó un grupo en Joshiguradia, cerca de la aldea de Dattoda en el estado de Madhya Pradesh, recuerda una de las dificultades que tuvo que enfrentar: «Se nos acercaron unas personas que dijeron querer ayudarnos a ahorrar y que podían conseguir préstamos para las que lo necesitaban. Nos decían que ahorraríamos para el préstamo y que ya llegaría nuestro turno. Demasiado tarde nos dimos cuenta que era una estafa. Se fueron con todos nuestros ahorros.»

Hoy en día, en todo caso, gracias al respaldo que les brindan los sindicatos y, sobre todo, con una formación adaptada sobre los microcréditos, los grupos de autoayuda funcionan. Seis organizaciones sindicales participan en el proyecto de la OIT financiado hasta hace poco por la cooperación danesa y después por la ayuda noruega. Cerca de 1.200 grupos de unas veinte mujeres se reúnen una vez por mes

o por semana en varias decenas de aldeas indias. El efecto multiplicador parece haberse logrado: desde enero se formaron más de cincuenta nuevos grupos. «Antes, los bancos no querían saber nada con nosotros. Ahora son los bancos los que vienen a buscarnos para ofrecernos condiciones de préstamo. Reuniendo 2.000 rupias podemos conseguir un préstamo de 8.000 con razonables tasas de interés», explica Neela, en Kanchipuram. A la mayoría de los grupos de autoayuda, la acción colectiva les permitió, con una ayudita de la OIT, crear actividades que generan ingresos: cría de ganado, tejido, repostería... Liberadas de los usureros, las mujeres de los grupos ahora ganan dinero para sus familias.

La aldea de Keelavanthippatti, situada a unos veinte kilómetros de Karaikkudi, localidad donde están los suntuosos palacios construidos hace tiempo por los *chettians*, la casta de banqueros del estado de Tamil Nadu, representa un enorme contraste. Aquí las casitas son precarias, apenas cuatro paredes de cemento gris con techos armados con hojas de palma y rodeadas de emparrados para protegerse del sol. Senderos de tierra y de pedregullo conectan entre sí las viviendas de algunos centenares de habitantes. Los saris coloridos y alegres de las mujeres, iluminados por el sol radiante, se mofan de la sobriedad del entorno. La dignidad resalta en todos los rostros. Vijaya sonríe. Con sus 38 años y su marido, Estore, cinco años mayor que ella, acaban de hacer los cimientos de su choza y de conectar la electricidad. Han inclusive pagado ya la primera factura. Su hijo pudo terminar los estudios e irse a Malasia, donde trabaja en un hotel. Vijaya es una de las beneficiarias del programa de la OIT/ACTRAV. Es una de las casi 250 mujeres beneficiarias de ese programa en las aldeas de los estados de Tamil Nadu y de Madhya Pradesh. Con su primer préstamo de 10.000 rupias, Vijaya compró una vaca. Ahora tiene ocho y vende varios litros de leche por día. «Gastaba más de 400 rupias por mes para comprar leche para mi familia. Hoy gano 530 por semana vendiendo la que no consumimos. Gracias a la OIT pude liberarme y ahora quiero ayudar a

que otras puedan hacer lo mismo.» Vijaya se puso al servicio del Panchayat – especie de gobierno local de una o varias aldeas – para ayudar a los niños que han abandonado la escuela. En la aldea vecina de Velyari, Vellaiyammal también recibió un préstamo del programa de la OIT – de 10.000 rupias –, que complementó con un préstamo del Banco Pandiyan Grama, especializado en microcréditos. Hoy posee dos vacas y cuatro terneros y gana 720 rupias por semana. Una de sus dos hijas se casó y tiene un bebé. El grupo de autoayuda le otorgó un préstamo de 10.000 rupias para la cesárea que tenían que hacerle a esta última. «El bebé está bien. ¡Lo alimentamos con leche pura!» Las vacas están aseguradas. Vellaiyammal donó un ternero al templo. Desde la cría de vacas lecheras o de cabras hasta la fabricación de carbón vegetal, pasando por la venta de verduras o la confección de masitas y pequeñas comidas, las actividades generadoras de ingresos varían dentro de los grupos. Estos se reúnen una vez por semana. Se recaudan las contribuciones y los reembolsos de préstamos, se hacen las cuentas y se otorgan nuevos préstamos en función de prioridades bien definidas, entre las cuales se cuentan la salud y la educación de los hijos. A la mayoría de esas mujeres, el proyecto les permitió cierta emancipación y una toma de conciencia. La educación de sus hijos pasó a ser una prioridad para quienes hace apenas unos meses pensaban que no tenían más alternativa que ponerlos a trabajar.

Si bien los beneficios permitieron estabilizar los grupos y conseguir cierta permanencia para el proyecto, el verdadero beneficio no es éste. Ahora las mujeres de las aldeas se hacen escuchar y defienden colectivamente sus intereses. En la reunión del grupo de Ayyampaliam, al norte de la ciudad de Tiruchchirappalli, sita a lo largo del río Kaveri, los ánimos se caldean cuando se habla de la enfermera encargada de maternidad en el dispensario de la aldea. ¿Qué sucedió? Es necesario leer el informe de la reunión precedente para comprender mejor. La enfermera cobra 750 rupias por cada parto si es un varón y 500 si es una

niña. Lleva diez años haciendo esa práctica y las mujeres que se niegan a la misma se tienen que enfrentar con amenazas. El miedo a tener que parir sin ayuda siempre gana. Sin embargo, en el dispensario las operaciones deberían ser gratuitas para las aldeanas, inclusive los partos y las inyecciones, por las cuales la enfermera cobra ahora entre 25 y 30 rupias según la cara del cliente... Calmamente, Pathmanabhan, coordinador del sindicato UNIFRONT al que pertenece el grupo, pregunta si ha habido algún progreso. Aparentemente sí. Desde que el grupo se hizo cargo del tema y recurrió a la solidaridad, otros grupos de autoayuda se adhirieron a una queja presentada ante el «recaudador», el encargado del distrito (departamento), quien prometió iniciar una investigación. La actitud de la enfermera ya parece haber cambiado. Según se supo, inclusive ha pedido disculpas. El grupo solucionó también la cuestión del racionamiento. Las personas encargadas del almacén de la aldea tenían la costumbre de engañar en el peso de la mercadería y de cobrar productos que normalmente se distribuyen gratuitamente dentro del marco del racionamiento para las personas más pobres. También fue el grupo el que consiguió que mejorara la calidad de las comidas que se dan a los 350 niños que van a la escuela primaria de la aldea, que se construyera un camino que lleva hasta la aldea, que se cuidara la salubridad del pozo de agua potable y de que se instalaran sanitarios cerca de las casas. El grupo recibió inclusive un premio del Panchayat por la limpieza de los sanitarios. Sin embargo, escuchando a las mujeres, los sindicalistas descubren un problema que creían resuelto. El alcoholismo continúa haciendo estragos en Ayyampaliam. Pathmanabhan susurra: «Trichy (así denominan a la región de Tiruchchirappalli) fue durante mucho tiempo el ‘pequeño Pondichery’». Pondichery está situado a unos 150 kilómetros al noreste de Trichy, sobre la costa de Coromandel, en el golfo de Bengala. Restituido a la India en 1956, ese territorio fue la capital de los establecimientos franceses en la India y sede de la Compañía de las Indias Orientales. Es conocido sobre todo

por su vida nocturna donde, según Pathmanabhan, el *sharab* (alcohol) se vende sin impuestos y corre a torrentes.

En Trichy, UNIFRONT ya había luchado en contra de la venta de bebidas alcohólicas y para poner término a las destilerías clandestinas y familiares. Parecería que se impone realizar una nueva campaña y, en efecto, lo observado en Ayyampaliam concierne a otras numerosas aldeas. A más de 1.200 kilómetros al norte de Trichy, en el estado de Madhya Pradesh, el pequeño caserío de Chikli está decididamente aislado de todo. Lalita cuenta que aquí «las mujeres hacen su propio alcohol y lo venden». Una integrante del grupo de autoayuda de Chikli lo confirma: «Por 80 rupias compran cinco cestos de flores de Mahua. Las mezclan, las hacen fermentar durante cinco días y obtienen 300 rupias de alcohol...» Ya está decidido, también en Chikli el grupo convertirá la lucha contra el alcohol en una de sus próximas prioridades.

No obstante, los grupos de autoayuda tienen problemas más urgentes. Tendrán que poner en práctica las lecciones de sindicalismo que les impartieron las federaciones. En Ayyampaliam, las tres cuartas partes de los habitantes de las aldeas trabajan tallando piedras preciosas. Agentes que trabajan para empresas de Gujarat, sito a miles de kilómetros, en el oeste del país, instalaron en esta zona sus máquinas pulidoras. Djeipal, un joven, está demasiado concentrado en su banco como para darse cuenta de que pasamos por el lugar. Sus dedos están negros y sus gestos son precisos. El ruido que hace la piedra abrasiva de pulir es estridente. Djeipal pasa nueve horas diarias trabajando en esa máquina. Gana por día 85 rupias. Para hacerlo, tiene que pulir más de cien gemas. Pero los intermediarios se hacen cada vez más ávidos. De las 80 rupias que pagaban por cien gemas pasaron a pagar 60. No cuentan las 5 primeras gemas. Sin duda es su comisión. La mayor parte del tiempo también se quejan de la calidad: no contabilizan unas veinte gemas pretendidamente mal talladas. Ante el aumento de la ira en los grupos de los talladores de piedras, los

intermediarios encontraron la manera de acallarlos. «Nuestros patrones van a automatizar todo esto. Comprarán en China máquinas para reemplazarlos.» ¿Es información verdadera o lo dicen para asustarlos? En todo caso, la amenaza se toma en serio. «Quieren deshacerse de nosotros», dice Rajamani, envuelta en su sari azul. La lucha por un salario decente está en este momento a la orden del día de UNIFRONT. Entre tanto, el accionar colectivo ya permitió conseguir progresos considerables para las trabajadoras de los grupos de autoayuda.

Susamma Varghese cuenta que «uno de los primeros objetivos de la formación sindical es que esas mujeres conozcan sus derechos en materia de prestaciones del gobierno o de las cajas de seguridad social. Casi siempre ignoran que tienen derechos». Gracias a esa información, 45 jubilados, padres de miembros de los grupos, perciben actualmente una jubilación de 9.000 rupias mensuales (200 rupias por cada persona). Dieciséis mujeres perciben una pensión de viudez de 3.200 rupias mensuales y 27 personas pudieron acceder a la planificación familiar. A raíz de las gestiones que efectuó el grupo, ahora cuatro aldeas tienen electricidad y se instalaron más de 162 sanitarios. Préstamos, tarjetas de racionamiento, ayuda para educación (68 familias recibieron una ayuda de más de 40.000 rupias para enviar a la escuela a sus hijas), ayuda para vivienda, asistencia a las personas con discapacidades... Para muchas de las mujeres, esos servicios parecían estar fuera de su alcance. Los grupos se encargan ahora de que se utilicen.

Con ayuda de sus federaciones sindicales, los grupos pueden también inscribir a sus miembros en las cajas de seguridad social. Hay trabajadoras que forman parte de cajas de la construcción, de la agricultura o de la economía informal que brindan prestaciones en caso de maternidad, de casamiento, de accidentes laborales o de fallecimiento. En total, los grupos posibilitaron la recaudación de... ¡más de un millón trescientas mil rupias para sus miembros!

«El aspecto sindical de nuestras actividades es fundamental», explica A. Raam,

presidente de la Rural Workers' Organisation (RWO), que se ocupa de las trabajadoras rurales de Sivaganga, al sur de Trichy. Con cerca de 400 grupos, la RWO es una institución respetada en el distrito. «Aun cuando en el sector rural la relación entre empleadores y empleadas a menudo no está muy definida, el accionar colectivo permite resolver muchos problemas de los cuales las mujeres son las primeras víctimas.» La RWO trabaja mucho con organizaciones no gubernamentales, pero también está en estrecho contacto con otros sindicatos, UNIFRONT y INRLF. «Las ONG llevan a cabo proyectos pero nosotros, como sindicatos, forjamos una nueva idea de la solidaridad, que perdura y tiene continuidad», continúa diciendo Raam. En la RWO, al igual que en las otras cinco federaciones sindicales, cada miembro paga sus cotizaciones: 2 rupias mensuales. «Al afiliarse de esta manera, las trabajadoras exigen que sus organizaciones les den rápidamente resultados y están más dispuestas a participar en sus actividades. Es también una escuela de democracia», confirma Susamma.

Rani, la coordinadora del proyecto de la región de Salem, hizo más de 1.500 nuevas afiliadas en las aldeas de los alrededores de Mettur, donde el Kaveri entra en la llanura. Ahora la escuchan en todo el distrito. Gracias a ella se instaló en la aldea una flamante cabina telefónica. Erigida en la margen del *Stanley Reservoir*, una de las represas más antiguas del país, Mettur es conocida por su industria textil. En las aldeas, los telares se colocan directamente en el suelo y las tejedoras se instalan en un pozo que se cava frente al mismo. Shanta, la presidenta del grupo de Mettur, teje dos tapices de algodón por día. El intermediario del revendedor le paga 25 rupias por cada uno, generalmente de mala gana. En Chennai, los tapices de Shanta y de las alrededor de 3.000 tejedoras de telar de las aldeas vecinas, se venden a 200 rupias cada uno. Otra integrante del grupo, de pie frente a un telar eléctrico, trabaja en medio del ruido infernal que hace la máquina. Ella y su marido se turnan para fabricar dos saris sintéticos por día. Ganan

200 rupias diarias y pueden así rembolsar el préstamo que sacaron para comprar el telar, que les costó 100.000 rupias. Los saris se venden a 800 rupias cada uno.

Jagajeevan, presidente del sindicato INRLF considera que ha llegado el momento de ejercer presión sobre quienes sacan provecho del esfuerzo de las tejedoras: empleadores invisibles e intermediarios que mienten con respecto al precio de venta de los productos terminados. Jagajeevan ha reestructurado prácticamente por completo la INRLF. El sindicato, que había tenido sus días de gloria en los años sesenta y setenta, se había prácticamente hundido cuando su dirigente histórico se dedicó a la política. Hoy en día, vuelve a erigirse dignamente con 68.000 miembros. «Más del 35 por ciento de nuestros miembros son mujeres pero representan más de la mitad de nuestros dirigentes», declara con orgullo el presidente. Luego de una reunión con más de un centenar de tejedoras de la región de Salem, decidió ponerse en contacto con los empleadores para negociar los salarios y las condiciones de trabajo. Los grupos de autoayuda piensan asimismo trabajar con el sistema de cooperativas. Jagajeevan decidió hacer todas las semanas una visita al distrito para reforzar la actividad sindical.

No es la primera vez que en la región de Trichy los grupos de autoayuda se enfrentan con los empleadores. Mujeres del sindicato UNIFRONT que trabajaban en el campo hicieron huelga hace poco para reclamar aumento del jornal. Exigían un aumento de 15 rupias diarias sobre un jornal de 20 rupias. Pasarían a cobrar entonces 35 rupias cuando el salario mínimo es de 50 rupias pero con ello se habría abierto una primera brecha. En un comienzo, los *landlords* se mostraron intransigentes. «Si no quieren trabajar por 20 o 25 rupias, quédense en sus casas», habían dicho los propietarios y se fueron a contratar mano de obra en la aldea vecina. Pero les fue mal, las vecinas se adhirieron a las reivindicaciones del primer grupo, por lo que finalmente los *landlords* se vieron obligados a ceder. Los efectivos de UNIFRONT aumentaron y hoy en día está cerca de llegar

a los 40.000 miembros, a pesar de un entorno en general hostil. En Joshiguradia, en el estado de Madhya Pradesh, la presión de los propietarios se hace sentir. La mayoría de los hombres de la aldea trabaja en las casas de los *landlords*, alineadas a la entrada de la aldea. Es imposible entrar o salir de la aldea sin ser visto. Siguiendo la calle, cambia por completo el panorama cuando el camino asfaltado pasa a ser sendero lleno de cascotes y de baches y ya no hay postes de electricidad: modestas casitas con techos de hojas de palma. Cuando la lluvia lo permite, las mujeres trabajan en el campo desde las 9 de la mañana hasta las 7 de la tarde por 25 rupias. La cosecha de cebollas o de ajo es especialmente fatigante. «A veces una se hiere al cosechar pero hay que continuar, no tenemos alternativa», nos dice Saraswati, una encargada de sindicación del sindicato Grammeem Mazdoor Chetna Evam Vikas Sangathan (GMCEVS), que afilia a las mujeres de las aldeas más remotas. Bhuribai conoce bien a los *landlords* de la zona. «Ven nuestro sindicato con muy malos ojos», nos cuenta. Algunos de ellos a veces recorren la aldea en moto para recordarnos «que es mejor trabajar un día por 25 rupias que ir a una reunión de nuestro grupo». «Antes teníamos miedo – dice una mujer – pero ahora contamos con el grupo.»

En el camino de regreso, el vehículo cuatro por cuatro tiene que disminuir su velocidad tras un rebaño de vacas. Dos niños las llevan de vuelta a casa tras haber pasado el día en el campo. «Aquí es muy común que los niños trabajen. Ayudan a sus familias, se ocupan del ganado y trabajan en el campo», confirma Seema Goud, una coordinadora del GMCEVS.

Hoy en día, en todo el territorio de los estados de Tamil Nadu y de Madhya Pradesh, los grupos de autoayuda han tejido una verdadera red y coordinan cada vez más sus actividades, impulsados por Susamma y su equipo de representantes en el terreno. Sumando todos los sindicatos, más allá de los grupos, ya son 100.000 los miembros. El 12 de junio, día mundial por la erradicación del trabajo infantil, movilizarán a varios miles de mujeres en ambos

estados. Este año concentraron sus actividades en los derechos de los trabajadores, pero el dispositivo sirvió también para contribuir a las campañas de vacunación y de alfabetización y a la lucha contra el VIH/SIDA. En Indore, en el estado de Madhya Pradesh, la competencia, el militan- tismo y el compromiso de los miembros de los grupos del sindicato SRUJAN, que tiene 3.000 miembros, no deja lugar a la indife- rencia. USAID, la oficialísima organización

de ayuda del gobierno estadounidense, les pidió que asumieran la responsabilidad de un proyecto de promoción de la salud en ocho aldeas. No cabe duda de que la OIT no estuvo nunca tan cerca de las bases como en este caso. En la India, al igual que ocu- rre en otros lugares, la lucha contra la po- breza pasa en primer lugar por una acción colectiva. Susamma reconoce que todavía es nada más que una gota de agua en un océano. «Pero... una gota es una gota».

La igualdad y la lucha contra la pobreza

¿Cuál es la mejor manera de combatir la pobreza: con más crecimiento, mayor igualdad o con un poco de ambas cosas?

Rolph van der Hoeven*

Jefe del Secretariado Técnico
Comisión Mundial sobre la Dimensión
Social de la Globalización
(instituida por la OIT)

A finales de los años noventa, los organismos bilaterales y multilaterales de desarrollo comenzaron a poner énfasis en la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo. Como consecuencia, el respaldo financiero a los países en desarrollo de bajos ingresos que otorgan las IFI ahora se brinda dentro de la égida de las Estrategias de Lucha contra la Pobreza¹, al tiempo que la primera de las Metas de Desarrollo del Milenio requiere una reducción a la mitad de la proporción de personas que viven en extrema pobreza entre 1990 y 2015. La consecución de cualquier meta requiere que se establezcan políticas y las políticas son más efectivas dentro de una estrategia general y coherente. Una opción estratégica de capital importancia es la que se hace entre la lucha contra la pobreza a través de un crecimiento económico más rápido y la reducción de la pobreza a través de redistribución, si bien ambas pueden ser complementarias. En este texto se discuten las estrategias que podrían ser más eficaces para distintos grupos de países, dadas las metas específicas en materia de pobreza y las condiciones iniciales de los países.

* Este texto está muy abreviado y ha sido retrabajado a partir de uno más extenso: H. Dagdevieren, R. van der Hoeven y J. Weeks: «Redistribution does Matter: Growth and Redistribution for Poverty Reduction» en T. Shorrocks y R. van der Hoeven (eds.) (2004): *Growth, Inequality and Poverty – Prospects for Pro-poor Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.

Crecimiento y distribución

De las principales cuestiones que ocupan el centro del proceso de desarrollo, pocas han estado tan caracterizadas por los giros, cambios totales y reconfirmaciones que han plagado el análisis de la interacción entre el crecimiento, la pobreza y la desigualdad. Las evidencias de que la desigualdad y la pobreza han aumentado en muchos países durante los años ochenta y noventa, inclusive en algunos países de la OCDE, avivaron el fuego de controversias que nunca se apagaron por completo².

Desde los años cincuenta hasta los setenta, el énfasis analítico se ponía en un probable intercambio entre crecimiento y distribución de los ingresos. Esto se derivaba en parte de la famosa «hipótesis de la U invertida», que postulaba que la desigualdad aumentaría en las etapas iniciales del desarrollo para declinar luego de haber llegado a niveles cruciales³. Pueden citarse teorías sobre crecimiento que respaldan esa hipótesis, tales como el modelo de Lewis de «desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra»⁴. El modelo de crecimiento de Kaldor, en el que los capitalistas tienen mayor propensión marginal de ahorro que los trabajadores, también implica que la redistribución hacia las ganancias eleva el índice de crecimiento. Este modelo es más apropiado para los países desarrollados, donde la distribución funcional de los ingresos en gran medida está compuesta

por salarios y ganancias y corresponde menos a los países en desarrollo, que son los que se estudian en este caso⁵.

El modelo de Chenery y Ahluwalia⁶ de «distribución con crecimiento», que se puso de moda a mediados de los setenta, distinguía grupos sociales en función de la propiedad de bienes o del modo de acceso a los bienes. La interacción entre crecimiento y distribución se modelaba a través de la «conexión con los ingresos» entre los grupos; es decir, a través de los mercados de mano de obra y productos básicos. En experimentos simulados con este modelo, la redistribución progresiva de los ingresos y bienes originó considerables mejoras en los ingresos de los hogares pobres y también en los hogares no pobres, a través de una productividad agregada. Como consecuencia, en los años setenta se trasladó el énfasis a la determinación de los mecanismos redistributivos para reducir la pobreza sin entorpecer el crecimiento.

Este centro de atención fue de corta duración y se abandonó con el surgimiento del neoliberalismo y del Consenso de Washington a finales de los años ochenta. En el enfoque de Consenso de Washington⁷, el crecimiento mismo sería el vehículo que causaría la reducción de la pobreza y se llegaría a ese crecimiento a través de mecanismos «de filtración», no siempre claramente especificados. La ineficacia observada en las medidas redistributivas dentro del marco del Consenso de Washington también hizo que algunos abogaran por orientar los gastos públicos hacia los pobres y juzgar la eficacia en función de la exactitud de la selección de los beneficiarios de dichos gastos. No obstante, en los países en desarrollo la orientación selectiva de los gastos está plagada de dificultades. Amartya Sen⁸ argumentó en contra de efectuar una orientación específica de los gastos públicos por distintos motivos:

- las asimetrías de información reducen la eficacia de estas intervenciones porque se hace «trampa»;
- la perspectiva de perder los subsidios asignados con fines específicos puede reducir las actividades económicas de los beneficiarios;

- la asignación directa de subsidios puede afectar negativamente la autoestima de los pobres;
- la sostenibilidad de los programas de este tipo es dudosa, dado que los beneficiarios potenciales son políticamente débiles.

A esta lista puede agregarse el enorme problema relativo a la mensura necesaria para identificar quienes reúnen las condiciones para recibir esos subsidios, problema que es grave en los países industrializados y prácticamente insoluble en la mayoría de los países en desarrollo. La focalización directa del gasto público tiene mayores probabilidades de ser eficaz si los pobres constituyen una pequeña proporción de la población, es decir, si la pobreza no es un gran problema. En los países donde la pobreza está muy difundida, los costos administrativos, la identificación, el monitoreo y la puesta en práctica de los programas podrían ser demasiado elevados en comparación con los beneficios que pueden obtenerse. Esto ocurre, en particular, cuando un país está viviendo o ha vivido recientemente un conflicto.

En los años noventa, en una serie de estudios se pusieron en tela de juicio tanto el análisis neoliberal como la visión anterior de una interrelación entre crecimiento y equidad⁹. En particular, se expresaron dudas con respecto a la optimista opinión por la cual las políticas macroeconómicas ortodoxas, por su naturaleza misma, reducían la pobreza. Gran parte de la labor sobre la relación entre crecimiento y distribución de los ingresos realizada en los años noventa es básicamente empírica y llegó a la conclusión que durante las recesiones la desigualdad aumenta, de que como promedio, los índices positivos de crecimiento son neutrales en materia de distribución mientras que una menor desigualdad inicial hace que aumenten las probabilidades de que el crecimiento reduzca la pobreza¹⁰.

Una reciente corriente de argumentos teóricos abarca pretendidos argumentos de política económica contra la desigualdad y, por ende, contra la pobreza¹¹. Este

análisis predice una relación negativa entre las desigualdades de ingresos y el crecimiento, sosteniendo que una mayor desigualdad inicial: *a)* originaría mayores gastos públicos porque propicia una demanda de políticas redistributivas, y *b)* incitaría una inestabilidad política que socava el crecimiento. Esta incursión en la ciencia política es algo dudosa¹². Por ejemplo, no queda claro en absoluto la manera en que una sociedad con las relaciones de poder necesarias para generar desigualdad produciría, al mismo tiempo, una subclase con suficiente poder político como para obligar a un gobierno a aplicar políticas redistributivas. Sobre bases analíticas algo más firmes también se sostiene que la desigualdad tiene una repercusión negativa en el crecimiento, a través de mercados de capital imperfectos a los que los pobres tienen poco acceso¹³. Dicho de otra manera, si los mercados de capital discriminan a los pobres, las actividades potencialmente rentables de los pobres se ven obstaculizadas por la falta de créditos. No obstante, el argumento de los mercados de capital imperfectos tiene límites prácticos en cuanto supone que los pobres trabajan por cuenta propia o tienen la posibilidad de hacerlo. Si bien esto puede aplicarse a una parte de los hogares pobres, la evidencia empírica sugeriría que durante los años noventa las personas que se situaban en el quintil más bajo de ingresos de América Latina, por lo menos, y quizás en otros lugares, cada vez eran más personas que tenían empleos asalariados. La idea de que la mayoría de los asalariados de bajos ingresos podrían escapar de la pobreza a través del trabajo por cuenta propia en cierta manera pone a prueba la imaginación, además de las tendencias históricas.

En términos generales, podría decirse que la literatura de los noventa era relativamente limitada en su contribución teórica y muy sorprendente en el hecho de que demostraba, una vez más, la ambivalencia de los economistas con respecto a las cuestiones de desigualdad y pobreza. Por una parte, la literatura principal, con su énfasis en la eficiencia de los mercados,

tenía una predilección por considerar la desigualdad y la pobreza como resultados accidentales u ocasionales de un proceso de crecimiento no reglamentado. Por otra parte, la persistencia y la gravedad de la pobreza en muchos, si no en la mayoría, de los países en desarrollo hizo que surgieran periódicamente argumentos para aliviarla. Los cambios de énfasis en la literatura reflejan la dificultad para reconciliar ambas cosas.

No obstante, parece haber un creciente consenso en el sentido de que los países con una «condición inicial» de distribución relativamente igualitaria de bienes e ingresos tienden a crecer más rápidamente que los países con elevada desigualdad inicial. Esta es una conclusión extremadamente importante porque significa que reducir las desigualdades representa un doble golpe contra la pobreza. Por una parte, un camino de crecimiento caracterizado por mayor igualdad en sus márgenes beneficia directamente a los pobres a corto plazo. Por otra parte, la resultante disminución de la desigualdad crea en cada período una «condición inicial» para el futuro, condición que potencia el crecimiento. De esta manera, todo camino de crecimiento que reduzca las desigualdades reduce la pobreza a través de la redistribución y del efecto «de filtración».

Eficacia de las políticas para redistribución con crecimiento

El principal elemento requerido para introducir y aplicar eficazmente en cualquier país una estrategia redistributiva es la formación de una amplia coalición política para luchar contra la pobreza. La tarea de esta coalición sería nada más ni nada menos que ejercer presión sobre los gobiernos en pro de las políticas de redistribución, por una parte, al tiempo que neutraliza la oposición a esas políticas de grupos cuyos propios intereses residen en el statu quo. La manera en que puede llegar a crearse tal coalición política es algo que está fuera del alcance de este documento. Nos concentramos en una cuestión menos

fundamental, pero crucialmente práctica: las políticas que pueden originar una estrategia de redistribución. Para tener sentido en el aspecto político, nuestra consideración de los mecanismos de redistribución debe ir más allá de enumerar las posibilidades y analizar la posible eficacia de estos mecanismos.

Quizás el determinante más importante de la eficacia de las distintas medidas y de los aspectos específicos de cada estrategia de redistribución sea la estructura de una economía. Dicha estructura dependerá del nivel de desarrollo, el cual en gran medida condicionará la combinación de producción del país, los atributos de los grupos socioeconómicos, la remuneración según factores, los impuestos directos e indirectos sobre ingresos y bienes, los precios que se pagan por bienes y servicios y los pagos de transferencia. Esos elementos del sistema de distribución son condiciones iniciales que delinean el alcance de las políticas redistributivas. Dentro de este contexto analítico, las exigencias en materia de aplicación de las políticas redistributivas pueden resumirse en un simple marco teórico. La definición de los términos es la siguiente:

La eficacia de las políticas de impuestos y gastos (*V* y *T*) para generar distribuciones secundarias y terciarias más equitativas que la distribución primaria depende de la importancia relativa del sector formal. Esto se debe a la obvia razón de que los gobiernos pueden imponer con mayor eficacia a los asalariados y a las empresas contribuciones tributarias progresivas sobre los ingresos. Toda la evidencia empírica muestra que los salarios del sector formal y las participaciones en las ganancias aumentan con el nivel de desarrollo. Paralelamente a la importancia del sector formal se da un alto grado de urbanización y las viviendas urbanas de los pobres que trabajan pueden más fácilmente ser objeto de subsidios que los hogares de los pobres rurales o del sector informal urbano. La experiencia de una serie de países de medianos ingresos ha demostrado la eficacia del pagar ingresos básicos para reducir la pobreza, siendo un ejemplo la jubilación básica que se paga a las personas de edad de Sudáfrica.

Una estrategia de redistribución basada en los impuestos y los gastos es más apropiada para los países de medianos ingresos porque sus ingresos por habitante

Y son los ingresos de un hogar, *V* son los pagos de transferencia, *T* son los impuestos, *k* es un juego de bienes (incluyendo capital humano), *w* es un juego de índices de ingresos (incluyendo salarios), *p* es el precio de bienes y servicios, *q* es la cantidad de esos bienes y servicios, y *S* es el ahorro del hogar. Entonces, por definición,

$Y = (V - T)$	$+ wk$	$= pq$	$+ S$
Pagos de transferencia (subsidio de desempleo, jubilaciones, asignaciones por hijos, ayuda a las personas discapacitadas) e impuestos progresivos (sobre los ingresos y la riqueza)	Salarios mínimos, subsidios por salarios bajos y otras reglamentaciones del mercado laboral, programas de empleo (<i>w</i>); programas de créditos para los pobres; reforma agraria, educación (<i>k</i>);	Subsidios para artículos de primera necesidad, inversiones en infraestructura del sector público (<i>p</i>); programas de nutrición infantil (<i>q</i>)	Facilitar adquisición futura de bienes: «bancos de aldeas» y otros servicios financieros para los pobres
Efectivo en países de ingresos medios	Efectivo en países de ingresos medios y en algunos países de bajos ingresos	Efectivo en la mayoría de los países	Efectivo en la mayoría de los países

son relativamente elevados con respecto a la línea de pobreza absoluta. Hay también países cuyas estructuras económicas hacen de las contribuciones impositivas y los gastos instrumentos eficaces para la redistribución. Entre tales países podrían incluirse los más grandes de América Latina (la Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela), diversos países asiáticos (la República de Corea, Tailandia y Malasia) y prácticamente todos los ex países socialistas de Europa central y oriental.

En cierta medida, las estructuras económicas específicas permiten utilizar eficazmente los impuestos en la redistribución de unos pocos países de bajos ingresos, utilización que típicamente sólo correspondería a los países de medianos ingresos. Si la economía de un país de bajos ingresos está dominada por la producción de petróleo o minerales, entonces una gran porción de los ingresos nacionales puede ser generada por empresas del sector moderno. Esto permite un efectivo régimen tributario inclusive cuando la capacidad administrativa del sector público es limitada. Si la fuerza laboral es predominante rural, las recaudaciones impositivas pueden redistribuirse a través de programas de lucha contra la pobreza pero no a través de pagos de transferencia. Nigeria, Liberia y Zambia son ejemplos de países de bajos ingresos ricos en minerales que tienen el potencial necesario para hacerlo, aunque no lo concretaron.

Las intervenciones destinadas a cambiar la distribución de los ingresos que se ganan (*wk* en la ecuación precedente), que alteran los resultados del mercado, también tienden a ser más eficaces en los países de medianos ingresos. La intervención más común es la fijación de un salario mínimo, si bien hay muchas otras políticas para mejorar los ingresos del trabajo. Otros de los mecanismos son los programas de empleo público y los subsidios tributarios a las empresas que contratan mano de obra con bajos salarios. Algunos de estos mecanismos serían eficaces en países de bajos ingresos (programas de empleo) pero otros podrían inclusive

ser menos eficaces debido a los problemas existentes para su aplicación (salario mínimo), a las dificultades para seleccionar los destinatarios y a su escasa repercusión (subsidios salariales).

Con la reforma agraria se puede conseguir reducir la pobreza de los hogares rurales, pero la relación entre la redistribución de la tierra y el nivel de desarrollo es compleja. Por una parte, los países de bajos ingresos son predominantemente rurales, por lo tanto, si se concentra la propiedad de la tierra, su redistribución podría tener una repercusión considerable en la pobreza. Además, cuanto más subdesarrollado sea un país, menos comercializados tienden a ser los hogares rurales pobres. Por lo tanto, los beneficios de una redistribución de la tierra para los pobres de países de menores ingresos tienen menos probabilidades de estar supeditados a los servicios de respaldo. Por otra parte, en muchos países de bajos ingresos la falta de capacidad administrativa y de los denominados sistemas tradicionales de tenencia representa un considerable obstáculo para la redistribución de la tierra, especialmente en los países situados al sur del Sahara. El enfoque habitual de la redistribución de la tierra presupone una propiedad privada, es decir, que esté claro de quien se tomará la tierra y a quien se la dará. Son pocos los países del sur del Sahara donde está difundida la propiedad privada, lo que dificulta o imposibilita la redistribución sin una aclaración previa de quien reclama la propiedad. Si bien la redistribución de la tierra puede no ser una medida eficaz en materia de reducción de la pobreza para la mayoría de los países de bajos ingresos, unas pocas notables excepciones de Asia (por ejemplo, la India y Viet Nam) sugieren que no se debería descartar esta opción en todos los casos.

En lo concerniente a los países de ingresos medios, la experiencia de América Latina ha demostrado que los gobiernos pueden poner en práctica eficazmente una redistribución de tierras. No obstante, el elevado grado de comercialización de la agricultura de los países de

medianos ingresos exige que la redistribución se complemente con una serie de servicios rurales de respaldo, incluyendo extensión agrícola, facilidades de comercialización y otras medidas. Quizás sea más grave el hecho de que, a medida que los países se desarrollan y que la población rural disminuye de manera relativa y absoluta, tiende a declinar la importancia de la reforma agraria en la lucha contra la pobreza. Por ejemplo, al finalizar el siglo xx, en los cinco países más populosos de América Latina, el veinte por ciento o menos de la fuerza laboral estaba en la agricultura. Los salarios mínimos pueden ser más apropiados para reducir la pobreza que redistribuir la tierra entre las personas sin tierra y casi sin tierra de tales países.

Las intervenciones que afectan directamente los precios y el acceso a bienes y servicios (pq) podrían potencialmente ser instrumentos muy poderosos para luchar contra la pobreza. Los subsidios a algunos artículos de primera necesidad tienen la ventaja administrativa de no requerir que se seleccionen destinatarios específicos, solamente es necesario identificar los artículos que pesan mucho entre los gastos de los pobres. Mientras que los programas de ajuste multilateral típicamente exigen que se ponga fin a tales subsidios, en nombre de una eficiencia de las acciones focalizadas o de costos presupuestarios excesivos, las reglas de la Organización Mundial del Comercio no establecen distinciones, en materia de subsidios, entre la producción nacional y las importaciones. Que los subsidios generen una excesiva demanda fiscal dependerá de los productos elegidos y de su financiación. Una vez más, el nivel de desarrollo de un país reviste importancia capital para que los subsidios sean eficaces. En los países de bajos ingresos, estando la mayoría de los pobres en el campo, no es probable que los subsidios para los consumidores repercutan de manera considerable en los pobres fuera de las zonas urbanas. El suministro de artículos de primera necesidad en especie puede ser un instrumento efectivo para

luchar contra la pobreza, inclusive en países de muy bajos ingresos, entregándose alimentos como la leche a los chicos en las escuelas. Para hacer esto con un programa donde no se seleccionen los beneficiarios se necesitará un sistema tributario progresivo; esto sería más probable en un país de medianos ingresos.

En todos los países los pobres tienen problemas de salud y una educación deficiente con relación a los no pobres. Los gastos en educación y salud tienen la ventaja práctica de que los programas que podrían ayudar a los pobres se identifican fácilmente, aunque sus características específicas varían de un país a otro. No obstante, en algunos países el suministro de esos servicios a los pobres puede resultar políticamente tan difícil de poner en práctica como otras medidas obviamente controvertidas del tipo de la redistribución de los bienes. Lo mismo se aplica a los programas de infraestructura apuntados a luchar contra la pobreza. En la medida en que éstos reducirían las inversiones públicas en proyectos que favorecen a los no pobres, especialmente los ricos, pueden no ser más fácil de aplicar que otras medidas que superficialmente parecerían ser más radicales.

Un nuevo temario

La lucha contra la pobreza siempre ha sido una prioridad de la política de desarrollo, aunque algunas veces quedó únicamente en un nivel teórico. A finales de los años noventa se observó un mayor énfasis en hacer llegar los beneficios del crecimiento a los pobres. Sin embargo, las políticas de crecimiento solas son un instrumento bastante inútil en lo concerniente a reducción de la pobreza, dado que el consenso de la labor empírica sugiere que en el mejor de los casos son neutros en materia de distribución. Junto con el énfasis en la lucha contra la pobreza, se produjo un cambio en los textos sobre políticas hacia una visión más favorable de las políticas de redistribución de ingresos y bienes. Una integración de las preocupaciones en materia de

distribución y una prioridad en la lucha contra la pobreza podrían ser las bases de un nuevo temario político para fomentar tanto el crecimiento como la equidad.

Este nuevo temario se basaría en tres generalizaciones analíticas:

- que la mayor igualdad de distribución brinda una «condición inicial» favorable para un crecimiento rápido y sostenible;
- que la redistribución de los actuales ingresos y bienes, o la redistribución del crecimiento de la economía es la forma más eficaz de luchar contra la pobreza en muchos países;
- que en la mayoría de los países, los mecanismos para alcanzar las redistribuciones son tan factibles como las demás políticas.

Quizás se justifique ampliar este último punto. Como hemos mostrado, la aplicación de un temario de redistribución a menudo es un gran reto y puede plantear problemas, pero no se han de exagerar dichos problemas. En muchos países, dicha aplicación puede resultar no menos insoluble que los problemas vinculados a la aplicación de otras políticas económicas. Una política monetaria ortodoxa eficaz es difícil de poner en práctica si un país es demasiado pequeño o subdesarrollado como para disponer de una bolsa de valores. Por ejemplo, la ausencia de una bolsa de valores hace que las autoridades monetarias no puedan «esterilizar» las corrientes de divisas. De la misma manera, reemplazar los aranceles por un impuesto al valor agregado sería una tremenda labor en un país cuyo comercio se llevara a cabo fundamentalmente entre pequeños comerciantes. La falta de capacidad del sector público limitaría la capacidad de ejecutar una serie de las denominadas políticas de oferta: privatización, «mecanismos de transparencia» y descentralización del suministro de servicios públicos del gobierno central. Los organismos multilaterales reconocieron la existencia de esos problemas en los programas de ajuste y típicamente decidieron que era

preferible que hubiera una aplicación limitada a que no hubiera ninguna aplicación en absoluto. El mismo argumento puede utilizarse para una estrategia redistributiva de crecimiento: para conseguir reducir la pobreza puede ser preferible aplicar un crecimiento redistributivo de manera imperfecta... ¡antes que continuar imperfectamente con el statu quo!

Notas

¹ FMI y Banco Mundial. 1999: *Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza: Cuestiones operativas* (Washington: Banco Mundial).

² Cornia, G. A. 1999: «Liberalization, Globalization and Income Distribution», *WIDER Working Paper Series*, núm. 157, marzo de 1999 y van der Hoeven, R. (2002): «Poverty and Structural Adjustment. Some Remarks on the Trade-off between Equity and Growth» en *New Poverty Strategies, What have they achieved, What have we learned?*, P. Mosley y A. Booth (eds.) (London Macmillan).

³ Kuznets, S. 1955: «Economic Growth and Income Inequality», *American Economic Review*, 45, págs. 1-28.

⁴ Lewis, W. A. 1954: «Economic Development with Unlimited Supplies of Labour», *Escuela de Manchester de Estudios Económicos y Sociales*, núm. 22, págs. 139-181

⁵ Véase una discusión en Aghion, P.; Caroli, E. y García-Peñalosa, C. 1999: «Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories», *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII, diciembre, págs. 1615-1660.

⁶ Ahluwalia, M. S. y Chenery, H. 1974: «A Model of Redistribution and Growth», en *Redistribution with Growth* por H. Chenery, M. S. Ahluwalia, C. L. G. Bell, J. H. Duloy y R. Jolly, (Oxford, Oxford University Press) págs. 209-235

⁷ Véase R. van der Hoeven y C. Saget. 2004: «Labour markets and Income inequality: what are the new insights after the Washington Consensus», en A. Cornia (ed.) *Inequality, growth and poverty in an era of liberalization and globalization*, Oxford, Oxford University Press.

⁸ Sen, A. 1995: «The Political Economy of Targeting» en *Public Spending and the Poor*, D. van de Walle y K. Neat (eds.), Baltimore: John Hopkins University Press para el Banco Mundial, págs. 11-24.

⁹ Milanovic, B. 1999: «Explaining the Increase in Inequality During the Transition», World Bank Policy Research Department Paper, Washington: Banco Mundial.

Ferreira, Francisco H. G. 1999: «Inequality and Economic Performance» (www.worldbank.org/poverty/inequal/index.htm: World Bank).

R. van der Hoeven. 2000: «Labour markets and Income inequality: what are the new insights after the Washington Consensus», *WIDER Working Paper* 209, diciembre, UNU/WIDER Helsinki.

Weeks, John. 1997: «Analysis of the Demery and Squire 'Adjustment and Poverty' Evidence», *Journal of International Development*, núm. 9, págs. 827-836.

¹⁰ Ravallion, M., y Chen, S. 1997: «What Can New Survey Data Tell Us About Recent Changes in Distribution and Poverty» en *The World Bank Review*, vol. 11, núm. págs. 357-382.

¹¹ Alesina, A. y Rodrik, D. 1994: «Distributive Politics and Economic Growth», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, núm. 2, págs. 465-490.

¹² Cramer, Chris. 2000: «Inequality, Development and Economic Correctness», *The Cambridge Journal of Economics*.

¹³ Aghion, P.; Caroli, E. y García-Peñalosa, C. 1999: «Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories», *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII, diciembre, págs. 1615-1660.

Derechos sindicales: ¿un factor de competencia?

¿Significa el refuerzo de los derechos sindicales que se debilitan la competitividad y los atractivos para los inversores extranjeros? ¿Pone eso en peligro la lucha contra la pobreza? Las recientes investigaciones sugieren que en las economías más pobres del mundo, los derechos sindicales y las democracias fuertes producen mayores beneficios que desventajas.

David Kucera

Instituto Internacional de Estudios Laborales
OIT

Un aspecto clave del debate sobre los derechos sindicales y la pobreza es que dicho debate trata sobre los efectos de esos derechos en las ventajas comparativas de los países en desarrollo, especialmente en lo relativo a la competitividad comercial internacional y a atraer inversiones extranjeras directas (IED). Es decir, dentro del contexto de la mundialización a menudo se contempla el problema de los derechos sindicales y la pobreza, especialmente en la mundialización de los mercados de bienes y capital. Desde el punto de vista de muchos países en desarrollo, esos mercados mundiales brindan un potencial para contribuir al desarrollo económico, definido como un aumento del promedio de los ingresos por persona. Ha de hacerse hincapié en que en un país la dimensión de la pobreza está básicamente determinada por dos cosas: los ingresos promedio por persona y la manera en que se distribuyen los ingresos. Por lo tanto, para cualquier escenario dado de distribución de los ingresos, el aumento de los ingresos promedio por persona de un país significa menos pobreza en ese país. Examinando esto en términos de tiempo, un crecimiento económico más rápido implica una reducción más rápida de la pobreza. Con respecto a los derechos sindicales, a menudo se teme que al reforzarlos se debiliten las ventajas comparativas de los países en cuanto a su

competitividad en materia de exportaciones y a sus posibilidades de atraer IED, obstaculizando así su crecimiento económico y su lucha contra la pobreza¹.

Hay dos razones principales que justifican esta preocupación. En primer lugar se sitúa la opinión generalizada por la cual las ventajas comparativas de los países en desarrollo residirían en sus bajos costos de mano de obra. Esto se basa en la idea de que la ventaja comparativa de un país está determinada por sus proporciones relativas de tierra, trabajo y capital (el principio Heckscher-Ohlin) y que los países en desarrollo tienden a tener proporciones relativamente elevadas de mano de obra con relación al capital. En consecuencia, se sostiene que los países en desarrollo tienen una ventaja comparativa en la producción de artículos que requieren mano de obra intensiva como vestido, calzado, productos de cuero, juguetes y muebles. En segundo lugar, se sostiene que la existencia de derechos sindicales fuertes tendería a elevar los costos de la mano de obra de los afiliados sindicales y que, dependiendo del carácter de las relaciones laborales y de la influencia de sus efectos, los mayores costos también existirían en el caso de personas no afiliadas a sindicatos. Diversos estudios estadísticos respaldan esta cuestión. Los mismos señalan que en muchos países la existencia de derechos sindicales más fuertes está

vinculada con salarios más altos, inclusive después de haberse tomado en cuenta otros determinantes de los salarios, siendo la productividad laboral el más importante de esos determinantes. Es decir, aun cuando los derechos sindicales más fuertes pueden tender a incrementar la productividad laboral, la evidencia sugiere que en cierta medida tienden a incrementar más los salarios. Esto significa que en el país se produce un desplazamiento de los ingresos agregados, que pasan de las ganancias a los salarios. Sumando ambos factores se llega entonces a afirmar que los derechos sindicales más fuertes pueden debilitar la ventaja comparativa de los países con respecto al comercio internacional y a las IED.

Debe decirse desde el comienzo que en esta opinión hay razones subyacentes que quizás explican su persistencia. No obstante, el problema fundamental de este punto de vista es que resulta incompleto. Se concentra únicamente en los posibles efectos negativos de contar con derechos sindicales más fuertes a través de mayores costos laborales y olvida los posibles e importantes efectos positivos de contar con tales derechos. Por ejemplo, los derechos sindicales representan esencialmente democracia para los trabajadores y existe una gran relación entre la mayor fortaleza de los derechos sindicales y una democracia más sólida en el país. Y las democracias tienden a tener un rendimiento económico bastante bueno, especialmente en lo concerniente a estabilidad económica. Resumiendo su investigación sobre estas cuestiones, el economista de Harvard, Dani Rodrik, dice: «1) En las democracias los índices de crecimiento a largo plazo son más predecibles. 2) Las democracias producen mayor estabilidad en el rendimiento económico. 3) Las democracias manejan mucho mejor los choques adversos» (1997). Estos aspectos económicos positivos de la democracia se mantienen inclusive aunque los trabajadores de países más democráticos tienden a percibir mayores salarios con relación a su productividad. Exploremos algunas cuestiones en mayor detalle con respecto, en primer lugar, a las IED y, en segundo, a la competitividad comercial.

Inversiones extranjeras directas

Con respecto a las IED, los países con derechos sindicales más fuertes tienden a tener mejores índices de riesgo para los créditos, y los inversores internacionales utilizan esos índices para determinar donde invertir. Con respecto a esto, resulta sugestivo un estudio reciente realizado entre varios centenares de gerentes de empresas transnacionales y expertos internacionales, que dieron puntuaciones de 0 a 5 – desde no importante hasta muy importante – a trece factores utilizados para determinar el país donde llevarían a cabo IED. Esos factores están clasificados por orden de importancia, desde los más importantes hasta los menos importantes, como sigue, con la puntuación dada entre paréntesis:

1. Crecimiento del mercado (4,2)
2. Dimensión del mercado (4,1)
3. Perspectivas de ganancias (4,0)
4. Estabilidad política y social (3,3)
5. Calidad de la mano de obra (3,0)
6. Entorno legal y regulatorio (3,0)
7. Calidad de la infraestructura (2,9)
8. Entorno de manufactura y servicios (2,9)
9. Costo de la mano de obra (2,4)
10. Acceso a altas tecnologías (2,3)
11. Miedo al proteccionismo (2,2)
12. Acceso a recursos financieros (2,0)
13. Acceso a materia prima (2,0)

Obsérvese que los dos factores que llevan la mayor calificación son «crecimiento del mercado» y «dimensión del mercado», representando ambos el potencial del mercado. Estas son las razones más importantes para que las IED vendan los bienes en los países donde se los produce. Esto lleva a una importante distinción entre tipos de IED. Algunas IED se destinan a la producción de bienes que luego se envían a otros países. Tales IED intentan sacar provecho de los costos laborales más bajos, siendo las zonas francas industriales el ejemplo clásico. Pero muchas IED representan más una alternativa a exportar hacia un país y buscan obtener acceso a los mercados. En el caso de tales IED, los salarios más elevados tienen su lado positivo dado que incrementan el potencial de mercado para

los bienes producidos. Por ejemplo, si un fabricante de automóviles instala una fábrica en un país para venderlos en el mercado local, los mayores niveles salariales generales del país hacen que aumente la cantidad de trabajadores que pueden comprar esos automóviles (o la cantidad de automóviles que pueden comprar). En este sentido, mayores derechos sindicales y mayores salarios crean un incentivo positivo para invertir en un país.

Tómese nota asimismo de que «la estabilidad política y social» figura en el estudio en cuarto lugar y el «costo de mano de obra» está bastante abajo en la lista, en el puesto noveno. Los resultados de este estudio sugieren que si bien los derechos sindicales se asocian con mayores costos laborales – algo negativo para las IED – pero también con mayor estabilidad – algo positivo para las IED –, los efectos positivos pueden muy bien superar a los negativos. En consecuencia, los derechos sindicales más fuertes no necesariamente tienen un efecto negativo en lo concerniente a atraer IED. Esto depende de la fuerza relativa de los factores positivos y negativos. Los análisis estadísticos de estas cuestiones muestran en realidad que los derechos sindicales más fuertes no tienen un efecto negativo en las IED, sugiriendo que los efectos positivos compensan los efectos negativos de los derechos sindicales más fuertes. Este resultado se mantiene inclusive cuando se está hablando de países en desarrollo. Esos países revisten especial importancia dado que se sostiene que sus ventajas comparativas para atraer las IED son sus bajos costos de mano de obra y que la mayor parte de la IED que están en esos países intentan sacar ventaja de esos bajos costos. Por supuesto, pueden señalarse casos en los que no se hacen inversiones extranjeras o se las retira debido a la fuerza de los sindicatos. Sin embargo, en general la evidencia empírica sugiere que esos casos no son representativos de la totalidad.

Merece ponerse énfasis en que esos análisis estadísticos no examinan simplemente si los países con derechos sindicales fuertes reciben más o menos IED. De hacerlo, se estaría brindando un panorama incompleto

e inexacto de la relación entre los derechos sindicales y las IED ya que hay muchos factores que determinan las IED, como sugiere el estudio anteriormente señalado, y se los debe tener en cuenta. Es evidente que si no existieran otros factores, todas las IED irían a los países poseedores de los peores derechos sindicales y los costos más bajos de mano de obra y, por supuesto, eso no es lo que sucede. Para dar un ejemplo a modo de ilustración, se señala habitualmente que un puñado de países en desarrollo del este de Asia reciben una gran parte de las IED que van a los países en desarrollo y que una serie de esos países tiene escasos derechos sindicales. No obstante, esos países también tienen un enorme potencial de mercado y se caracterizan tanto por su rápido crecimiento económico como por la gran cantidad de personas que viven allí. Las personas de esos países también tienden a tener niveles relativamente altos de educación, suministrando una mano de obra calificada. (Obsérvese que la «calidad de la mano de obra» se sitúa en el quinto puesto del estudio anteriormente mencionado.) Por lo tanto, gran parte de las IED destinadas a esos países se deben a esos y otros factores no relacionados directamente con los derechos sindicales.

Con respecto a las IED, existen dos planteamientos básicos, uno de ellos es conceptual y el otro, empírico. En primer lugar, no se debería pensar que los derechos sindicales más fuertes puedan originar más o menos IED de una manera tan marcada. Esto depende críticamente de la medida en que los efectos positivos de los derechos sindicales más fuertes (especialmente a través de que se realce la estabilidad económica y social) compensen los efectos negativos (especialmente a través de los costos más elevados de la mano de obra con relación a la productividad de la misma), lo que a su vez depende del tipo de IED. El debate sobre estas cuestiones tiende a concentrarse en los efectos negativos a costa de los efectos positivos. En segundo lugar, los estudios empíricos – y existen varios – muestran que los derechos sindicales más fuertes en general no afectan negativamente las IED.

Competitividad comercial

El debate sobre derechos sindicales y comercio internacional ha sido más prominente que el debate sobre las IED. La idea de que los países con mayor competitividad comercial tienden a tener derechos sindicales más débiles puede originarse en la mayor visibilidad de las mercancías procedentes de esos países. Los más obvios son los éxitos competitivos de una serie de países del este de Asia que tienen derechos sindicales comparativamente débiles. Sin embargo, con el fin de saber si existe una relación general entre derechos sindicales débiles y mayor competitividad comercial, se deben incluir también dentro de este ámbito los países con derechos sindicales más débiles cuyas mercancías tienen menos visibilidad porque no están bien integradas en los mercados internacionales. Es decir, se debe evaluar un grupo representativo de países, especialmente considerando que existen marcados patrones regionales en cuanto a la fuerza de los derechos sindicales y la competitividad comercial. Esto da idea del valor potencial de los estudios estadísticos comparados entre países sobre los determinantes de la competitividad comercial, evaluándose en tal caso un grupo tan completo de países como sea posible.

En un estudio reciente sobre los efectos de los derechos sindicales y la democracia en el comercio internacional se hace un muestreo de 162 países y se utilizan cuatro definiciones de industrias manufactureras con alta intensidad de mano de obra y una amplia gama de indicadores de derechos sindicales. Comenzando por el comercio total, este estudio señala un fuerte resultado en el sentido de que los derechos sindicales fuertes están asociados con mayores exportaciones totales de manufacturados y que una democracia más fuerte está vinculada con mayores exportaciones totales y con mayores exportaciones totales de manufacturados. Estos resultados concuerdan con la opinión de que los derechos sindicales fuertes y la democracia realzan la competitividad en materia de exportaciones en lugar de obstaculizarla. Estos re-

sultados podrían parecer sorprendentes a la luz de los notorios éxitos de exportación de una serie de países que tienen derechos sindicales y democracias relativamente débiles, viniendo a la mente ciertos países del este de Asia. No obstante, el valor de los análisis comparados entre países es que nos dicen si la experiencia de esos países es representativa al respecto. Los resultados de este estudio en materia de comercio total y de comercio total de manufacturados sugiere, en cambio, que la experiencia del este de Asia es anómala dentro del contexto mundial más amplio. Se deben también tener presentes los fracasos menos visibles de las exportaciones de muchísimos países con derechos sindicales y democracias débiles, y que esos países se sitúan, por cierto, entre los que están menos integrados en los mercados mundiales.

Si bien estos análisis comparados entre países resultan útiles para determinar los patrones representativos, son menos útiles para ayudar a comprender por qué se dan dichos patrones y se hace necesario explicar los resultados de una correlación positiva entre derechos sindicales y democracias fuertes y rendimiento fuerte de las exportaciones. Esta necesidad se plantea especialmente dado que en estudios anteriores se observó que los derechos sindicales y las democracias fuertes están asociados con salarios más elevados, inclusive después de haberse tomado en cuenta la productividad laboral y otros determinantes salariales. Se podría esperar entonces que, siendo iguales todos los demás factores, los salarios más elevados repercutieran negativamente en las exportaciones, especialmente en el caso de las exportaciones de bienes que requieren mano de obra intensiva. En lo concerniente a esta expectativa, en el caso de los bienes que requieren mano de obra intensiva, el estudio no encuentra tal correlación positiva y sistemática con los derechos sindicales, aunque sí con la democracia. El estudio encuentra en realidad una fortísima relación entre las democracias fuertes y las elevadas exportaciones que requieren mano de obra intensiva. Esto concuerda con la opinión de que la democracia es beneficiosa para

el rendimiento de las exportaciones de manufacturas con mano de obra intensiva.

El estudio encuentra que esencialmente no hay ninguna relación entre los derechos sindicales y las exportaciones de productos fabricados con mano de obra intensiva. La relación menos positiva de las exportaciones de manufacturados con mano de obra intensiva con las exportaciones totales de manufacturados concuerda con las expectativas de que las industrias de mano de obra intensiva son especialmente sensibles a los altos salarios resultantes de la existencia de derechos sindicales fuertes. A la luz de la idea de que las ventajas comparativas de los países en desarrollo dependen de los bajos costos de mano de obra, esto sugiere que los derechos sindicales fuertes inciden especialmente en la competitividad de las exportaciones de los países en desarrollo. No obstante, el estudio no encuentra evidencias sólidas de que los derechos sindicales fuertes repercutan adversamente en las exportaciones de manufacturados con mano de obra intensiva sino más bien que esencialmente no hay ninguna relación. Merece enfatizarse asimismo que el excepcional rendimiento de las exportaciones de los países en desarrollo del este de Asia se da en toda la gama de industrias manufactureras, en las industrias de mano de obra intensiva y capital intensivo y en las que se sitúan en un punto intermedio. En la medida en que los países en desarrollo pobres procuran emular este patrón de éxito diversificado, lo que importa entonces es la relación entre las exportaciones totales de manufacturados y los derechos sindicales.

Sumando los resultados totales del comercio de manufacturados y del comercio de manufacturados con mano de obra intensiva, parecería que los efectos positivos de los derechos sindicales y las democracias fuertes compensan los negativos. En efecto, hay pruebas más sólidas de que los derechos sindicales contribuyen a la competitividad de las exportaciones que evidencias en el sentido de que las obstaculizarían; y tal competitividad de las exportaciones puede, a su vez, conducir al

crecimiento económico y a reducir la pobreza. Los efectos positivos de los derechos sindicales fuertes pueden vincularse con la mayor estabilidad económica y social de que gozan los países con derechos sindicales y democracias más fuertes, con tal estabilidad facilitando a su vez la competitividad de las exportaciones. Sin embargo, ésta es una hipótesis que requiere un examen más profundo, que podría abordarse de manera útil a través de enfoques cualitativos como los estudios de casos nacionales. Ha de señalarse también que la estabilidad económica y social es conveniente por sí misma y que tiene especial importancia para los pobres, cuyo bienestar es especialmente vulnerable en caso de haber inestabilidad. Esto sugiere que disponer de democracia y derechos sindicales fuertes supone un beneficio bastante directo para los pobres.

Bibliografía

- Hatem, Fabrice. 1997. *International Investment: Towards the Year 2001*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Kucera, David y Ritash Sarna. 2003. «International Trade and Freedom of Association and Collective Bargaining Rights: A Bilateral Gravity Model Approach». Instituto Internacional de Estudios Laborales.
- . 2001. «The Effects of Core Worker Rights on Labour Costs and Foreign Direct Investment: Evaluating the 'Conventional Wisdom'». Instituto Internacional de Estudios Laborales, Documento de trabajo núm. 130.
- Rodrik, Dani. 1999. «Democracies Pay Higher Wages», en *The Quarterly Journal of Economics* 114 (3): 707-738.
- . 1997. «Democracy and Economic Performance», Universidad de Harvard.

Nota

¹ Si bien va más allá del alcance de este texto, cabe señalar algo muy importante: se está debatiendo en qué medida las IED contribuyen al crecimiento económico y, en consecuencia, a la reducción de la pobreza. Podría ser, por ejemplo, que las IED tuvieran lugar a raíz del crecimiento económico y no que lo originen.

Sacando provecho de los pobres: privatización y lucha contra la pobreza

En estos días, «reforma» significa a menudo la venta del sector público. Inclusive el agua es uno de los sectores tomados como blanco de la privatización. ¿De qué manera afecta todo esto a los pobres?

**Mike Waghorne
Wendy Caird**

Internacional de Servicios Públicos

En el primer semestre de 2003, aludiendo a la dificultad para obtener dinero de los pobres, una serie de empresas mundiales de distribución anunciaron su intención de retirarse o de disminuir drásticamente sus «inversiones» en servicios de agua y electricidad. Un golpe para la noción de que la privatización tiene algo que ver con reducir la pobreza: los pobres no son nada más que otro grupo (y no muy bueno) del cual se pueden obtener ganancias.

Sin embargo, en el párrafo de apertura ya hay un par de palabras que necesitan explicación. En primer lugar, «las inversiones» de las empresas multinacionales (EMN): ¿existen realmente? La Internacional de Servicios Públicos (ISP) es la federación sindical internacional de los sindicatos del sector público de 149 países. Intentamos hacer una evaluación de lo que está sucediendo con los servicios públicos en todo el mundo. Nuestra principal herramienta para llevar a cabo esta tarea es la Unidad Internacional de Investigación sobre los Servicios Públicos (PSIRU), sita en la Universidad de Greenwich, Reino Unido. La PSIRU lleva para nosotros diversos bancos de datos sobre agua, desechos, energía y servicios de salud. Gran parte de los datos y muchos de los informes sobre determinados sectores, países o EMN aparecen en el sitio web de la PSIRU – www.psiru.org – o en el de la ISP – www.world-psi.org –, si bien algunos datos se reservan para uso exclusivo de las afiliadas de la ISP.

Con el correr de los años, la PSIRU observó que, si bien las EMN y las institucio-

nes financieras internacionales (IFI) como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) sostienen que al ingresar empresas privadas en los servicios públicos entra «nuevo» dinero, el hecho es que rara vez las EMN aportan su propio dinero. Es típico que utilicen o bien un préstamo de las IFI (que los gobiernos pueden obtener con la misma tasa de interés o inferior) o toman empréstitos del mercado (donde los gobiernos pueden por cierto obtener tasas de interés inferiores). Si alguno de los tratos no marcha, entonces las IFI o los gobiernos del Norte (que a menudo garantizan esos tratos a través de lo que se conoce como agencias de garantías de los créditos a las exportaciones) recuperan la «pérdida» en el país del proyecto. Esto a menudo hace que las personas de ese último país tengan que pagar una deuda mayor con tasas más altas de interés. La «inversión» de las EMN a menudo es un engaño.

Pero el término más difícil del primer párrafo es «privatización». La gente generalmente piensa que la privatización implica vender un bien público a intereses privados pero ésa puede no ser la forma más perjudicial. La privatización incluye otra serie de formas:

- abolir o recortar los servicios públicos; «el suministro privado colmará la brecha»;
- extraer los recursos de los organismos financiados por el Estado para inducirlos a buscar financiación privada;

- aumentar las tarifas a los usuarios de los bienes públicos; «el usuario paga»;
- promover empresas conjuntas de producción pública/privada (a menudo extranjeras);
- transferir al sector privado responsabilidades de la política pública;
- fomentar que las finanzas privadas construyan y manejen obras públicas;
- introducir técnicas de gestión del sector privado en el sector público: creando una «cultura» de sector privado;
- facilitar la competencia del sector privado con el sector público a través de una política de liberalización y desregulación;
- subcontratar servicios públicos a agentes privados;
- vender sucursales pertenecientes a industrias/empresas nacionalizadas o públicas;
- recapitalizar empresas públicas a través de inversiones del sector privado;
- vender parcial o totalmente empresas públicas al sector privado.

Esto es mucho más amplio que vender bienes y algunas de las otras formas son mucho más insidiosas en su manera de transformar el Estado o de poner los servicios públicos fuera del alcance de los pobres. Por ejemplo, el primero de la lista y las políticas por las cuales el usuario paga asumen que los pobres tienen recursos para comprar en el mercado. Sin embargo, se ha de ser cauteloso: en algunos casos, los pobres ya están pagando más que los ricos. En muchos países, los servicios públicos de agua llegan solamente a las clases medias urbanas: los pobres a menudo pagan veinte veces más a vendedores privados a granel que operan utilizando camiones cisterna. En esos casos, un nuevo sistema de reticulado del agua puede abaratar este producto para los pobres, inclusive aunque tengan que pagar por ella. En efecto, debemos tener cuidado de no dar la impresión de que los servicios públicos no

cuestan nada. Se puede decidir suministrar los servicios de manera tal que los pobres no paguen (mucho) en el punto de suministro, pero por cierto cuestan y deben ser pagados en alguna parte del proceso productivo.

Alguna de las otras medidas de la lista tratan los servicios públicos como bienes de consumo y a los usuarios como clientes. Esto puede tener como efecto que esos servicios estén al alcance del mayor postor; estamos divididos en individuos que compiten, defendiendo cada uno de nosotros «nuestros derechos», en detrimento de toda noción de los derechos de la comunidad/colectividad.

En términos de ventas tradicionales de bienes, las IFI y/o los países donantes del Norte han desempeñado un papel activo «fomentando» que los países pobres vendan sus empresas públicas. En algunos casos, tales ventas pueden ser apropiadas cuando hay un fuerte mercado competitivo y cuando no se pone en peligro la soberanía nacional, especialmente en sectores estratégicos. Pero casi siempre, éstas son presiones puramente ideológicas y las IFI, especialmente, han utilizado su poder para obligar a efectuar tales privatizaciones a los gobiernos clientes como condición de un préstamo para un proyecto/programa.

¿En qué medida ejercen realmente las IFI tal presión? Todos los años, la agrupación Global Unions elabora una declaración que presenta ante las reuniones anuales del FMI y el Banco Mundial. En esas declaraciones frecuentemente se critican elementos de las políticas y programas de las IFI. En la declaración de 2003 – disponible en www.global-unions.org – se discute esta cuestión específica. La declaración (párrafo 3.5) menciona una serie de fuentes de las IFI que mantienen que esta presión es algo del pasado. Se citan las palabras del Vicepresidente del Banco Mundial encargado del desarrollo del sector privado, quien dijo: «Los países que pensaban que el Banco aconsejaba ‘privatizar todo lo que se mueve’ malinterpretaron ese consejo». En lo concerniente al FMI, la declaración de la agrupación Global Unions dice además que «cada vez más el Banco hace hincapié

en que la privatización está fuera de las áreas fundamentales de competencia de la institución y que, por lo tanto, está siendo gradualmente eliminada como condición de préstamo».

La declaración plantea luego que a escala nacional, esas promesas/afirmaciones se invalidan constantemente. La declaración de 2003 cita al Banco señalando que en la India está abandonando el énfasis que ponía en el pasado en reforzar las empresas públicas de distribución «para favorecer la promoción de la participación del sector privado en el sector urbano de agua y sistemas sanitarios, como así también educación». Se dan otros ejemplos del Senegal y Burkina Faso, aun cuando la industria de algodón de este último país (uno de los blancos de esta política) es una de las más competitivas del mundo. En el caso del FMI, la declaración suministra ejemplos de Cabo Verde, Pakistán y Reino Unido. El único país donde el FMI cuestiona la rápida privatización es el Perú, donde las presiones para que se intensificaran las privatizaciones originaron disturbios sociales y políticos de gran envergadura.

La propia experiencia de la ISP con respecto a la venta de bienes es similar. Durante años hemos criticado un sector del Banco que, junto con su organización hermana, la Corporación Financiera Internacional (CFI), asesoraba a los gobiernos sobre las reformas de las empresas públicas. Reformas, dentro de este contexto, significaba privatización. Junto con la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF), la CIOSL y la CSC, la ISP ha trabajado en un programa para conseguir que el Banco implicara a los trabajadores y sus sindicatos desde el comienzo mismo de las discusiones sobre las reformas empresariales, a fin de que se pudieran sopesar correctamente las otras alternativas, además de la privatización.

La CFI del Banco se ha movido muy poco en esta orientación. Ahora se alienta activamente a los gobiernos a hacer participar a los sindicatos tan pronto como sea posible, pero eso se hace recién después de tomar la decisión básica de «privatizar». Esas instituciones han elaborado un juego

de herramientas para los gobiernos sobre la manera de manejar las cuestiones laborales en los procesos de privatización. Dicho material se dará a conocer antes de finales de 2003, pero el texto provisional final no puede ir más allá de declarar que en otros lugares el Banco recomienda que los gobiernos estén abiertos a opciones que no implican ventas y que se haga participar a los sindicatos en esa discusión. En el material se sigue asumiendo que los sindicatos participarán luego de que se haya tomado la decisión básica y que la única cuestión laboral consiste en cómo manejar la problemática de los despidos. Como dijera Larry Brown, presidente del Grupo de Trabajo sobre el Sector Público de la ISP, en una reunión de la OIT llevada a cabo hace un par de años: «Es como si nos acusaran en ausencia, se nos juzgara en ausencia y se nos encontrara culpables en ausencia, y luego se nos hiciera comparecer, como un gran gesto democrático, y se nos diera voz sobre si debemos ser colgados, ahogados o descuartizados».

A la luz de parte de lo que precede, resulta confuso que en una reunión informal mantenida entre el personal del Banco de esta unidad y la ISP y la CIOSL en junio de 2003 se discutiera el futuro de la unidad: aparentemente ha sido dividida en dos secciones. Una de ellas se concentrará en la manera de posibilitar la creación de un entorno para que se desarrolle un sector privado viable (a lo que deben ayudar muchos países). La otra sección se concentrará en la manera de mejorar la gestión de las empresas públicas. Según se nos dijo, esto no significa que el Banco esté ahora convencido de esa necesidad sino que más bien esto es una resultante del hecho señalado al comienzo de este artículo: el sector privado se está retirando del negocio de brindar servicios a los pobres y el Banco no tendrá más remedio que aceptar que las empresas permanezcan en manos públicas. No es precisamente un categórico espaldarazo a la propiedad pública.

No obstante, el Banco no está únicamente interesado en las empresas públicas. Todos los años publica un informe sobre el desarrollo mundial, cada vez sobre un

tema diferente. El informe sobre el desarrollo mundial que se hizo público a finales de septiembre de 2003 se titula *Haciendo que los servicios funcionen para los pobres*. La ISP, la Internacional de la Educación (IE) y la CIOSL se han mostrado especialmente activas procurando influir en la orientación de este informe debido a que se concentraba en salud, educación y servicios de agua/sistemas sanitarios. También trabajamos con el Consejo Internacional de Enfermeras (ICN) sobre las críticas al informe provisional. Cuando se dio a conocer el informe, la ISP, la IE y el ICN publicaron un comunicado.

Aplaudimos que se concentre la atención en los servicios públicos y en la necesidad de hacer que esos servicios estén al alcance de los pobres del mundo y que se desarrollen a fin de contribuir tanto al bienestar de los pobres como a que éstos tengan más poder. «El informe sobre el desarrollo mundial está lleno de análisis útiles y a menudo muestra una buena comprensión sobre las barreras y los problemas existentes para que los servicios funcionen para los pobres», según Hans Engelberts, secretario general de la ISP, «pero nuestras tres organizaciones están preocupadas porque en el informe hay graves falencias de distinto tipo que socavan esa buena intención». Como ejemplo, Engelberts sostuvo que el Banco Mundial había perdido la oportunidad de ganar el respaldo de los trabajadores gracias a mejores servicios para los pobres. El informe sobre el desarrollo mundial se concentró más bien en lo negativo en lugar de examinar la manera en que se puede asociar a los trabajadores a esta tarea esencial y cómo aprovechar su demostrada motivación de obrar a cambio de salarios a menudo muy bajos y en condiciones de trabajo muy malas.

Fred van Leeuwen, secretario general de la IE, reconoció que «los anteriores informes sobre el desarrollo mundial han tenido peso debido a la calidad de la investigación y al análisis que en ellos se hace de las cuestiones relativas al desarrollo». Sin embargo, sostiene que «en el informe de 2004 el equipo redactor del Banco Mundial

no produjo ni nuevas ideas ni una investigación nueva o esclarecedora».

Judith Oulton, alta ejecutiva del ICN, manifestó preocupación porque: «Todos aceptamos que hay deficiencias en los servicios de salud, pero el acento que se pone en los ejemplos negativos del informe sobre el desarrollo mundial descuida la más obvio: que hay muchísimos más casos en los que las enfermeras y otros trabajadores de la salud obtienen maravillosos resultados trabajando junto con la gente. Se debe recordar que el estado actual de los servicios públicos de muchos países pobres es, en gran medida, resultado de las reformas impulsadas por el Banco Mundial.»

Las enfermeras, los docentes y los trabajadores y trabajadoras de las empresas públicas de distribución de los países en desarrollo a menudo se encuentran ellos mismos entre los pobres. Sus salarios nominales se sitúan con frecuencia por debajo de la línea de pobreza y a menudo se les paga con meses de atraso.

El informe sobre el desarrollo mundial busca dar poder a los pobres a través de lo que denomina el poder del cliente. Los sindicatos respaldan el hecho de que se les dé poder, pero debemos recordar que los pobres solamente pueden utilizar el poder de cliente si disponen del dinero necesario para serlo. Esto hace que el Banco Mundial promueva políticas que obligan a los pobres a ingresar a mercados donde tienen muy poca experiencia. Si bien es cierto que el informe sobre el desarrollo mundial habla de préstamos, vales y otros respaldos para permitir la participación de los pobres, postula decididamente un enfoque de mercado donde los actuales actores del mercado tienen más experiencia que los pobres. El informe lo presenta de una manera tan simple como comprar un sándwich (el ejemplo básico que promueve). Pero dar poder a los pobres para que accedan, utilicen, desarrollen y dirijan servicios no es lo mismo que decir «póngale poca mostaza».

En realidad, las soluciones de mercado (que pueden incluir organismos del sector público operando con lineamientos comerciales) dominan el análisis del Banco.

Los experimentos y las innovaciones que caracterizan tales mecanismos dominan el informe. Apuntalando muchos de esos mecanismos está el concepto de una cultura de contratos. El informe se refiere reiteradas veces a la cultura de contratos de Nueva Zelanda de los años noventa como ejemplo modelo. El Banco Mundial parece no estar al corriente de que el gobierno que introdujo esas reformas fue sacado hace cuatro años y que el actual gobierno ha revertido muchas de esas «reformas».

Hasta el momento nos hemos concentrado en las IFI. Sin embargo, la Organización Mundial del Comercio (OMC) trabaja estrechamente con ellas para cimentar en el terreno del comercio mundial las reglas que apuntalan y refuerzan las políticas de liberalización de las IFI. Una parte clave de esto es el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). El espacio no nos permite entrar aquí en detalles sobre el AGCS (pero tanto el sitio web de la ISP que figura *supra* como el de la IE – www.ei-ie.org – contienen material donde se examinan las potenciales repercusiones del AGCS en la salud y la educación). Desde que se escribieron esos documentos, el agua ha pasado a ser un sector amenazado a partir del momento en que la Unión Europea comenzó a ejercer presión sobre 102 países para que abran sus servicios de agua al comercio liberalizado.

Esencialmente, nuestras preocupaciones con respecto al AGCS en lo que al mundo en desarrollo y a los pobres se refiere son las siguientes:

- El AGCS en principio no excluye ningún servicio (si bien sostiene que permite que los gobiernos se nieguen a liberalizar servicios públicos sin definir dentro del marco de los compromisos del AGCS) y, por lo tanto, todos los ser-

vicios públicos pueden convertirse en blanco de las IFI o de gobiernos donantes que ejerzan presión para que se los privatice/desregule, en primer lugar, y luego ser objeto de mayor presión para que efectúen compromisos de servicios públicos dentro del marco del AGCS;

- De la misma manera, el AGCS no impide que los gobiernos reglamenten en el ámbito de los servicios públicos, pero se ponen condiciones a su utilización de los poderes regulatorios y nadie puede estar seguro de lo que implican esas condiciones, a menos que se las ponga a prueba en un conflicto de la OMC, momento para el cual puede ser demasiado tarde para que el gobierno cambie su enfoque;
- Sin embargo, la preocupación más grave de todas es que, una vez que un gobierno ha hecho un compromiso de servicios públicos en el AGCS, el mismo pasa a ser básicamente irreversible. Eso significa que, presionados por las IFI para que tomen decisiones en materia de privatización/desregulación y luego comprometer esos servicios dentro del marco del AGCS, a los países en desarrollo les puede resultar imposible en el futuro cambiar de opinión sobre esos servicios y hacer que la propiedad y el suministro vuelvan a manos públicas.

La ISP promueve una serie de alternativas a esas políticas de mercado. Nuestro sitio web contiene detalles de una campaña mundial sobre servicios públicos de calidad en la que se examinan diversas alternativas para garantizar que los trabajadores cualificados del sector público puedan suministrar servicios de excelencia a todos los usuarios, incluyendo obviamente a los pobres.

Diálogo social para luchar contra la pobreza – La OIT señala el camino

La lucha contra la pobreza es el centro del temario de la OIT sobre trabajo decente. Por ese motivo, la OIT ha estado prestando activamente asistencia a los sindicatos, empleadores y ministerios de trabajo a fin de que éstos desempeñen un pleno papel en la elaboración y aplicación de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza.

Giuseppe Casale

Director Adjunto

Programa Infocus sobre Diálogo Social,
Legislación y Administración Laboral del Trabajo
OIT

El diálogo social y el tripartismo no solamente son componentes del temario de trabajo decente sino que también constituyen un proceso para la consecución de dicho trabajo decente. Este principio fue recientemente reforzado en la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2002 con la Resolución relativa al tripartismo y al diálogo social. En la misma se reconoció el papel inicial que tienen el diálogo social y el tripartismo en lo concerniente a promover y reforzar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, promover la creación de empleos y ampliar la protección social. Cada vez se reconoce más y más la importancia del diálogo social, a medida que la comunidad internacional busca respuestas adecuadas a los grandes retos que plantea la mundialización. Dentro de este contexto, se van sumando más y más países en desarrollo que reconocen progresivamente la necesidad de fomentar el diálogo, las asociaciones y los enfoques participativos en las tomas de decisiones. De esta manera, el diálogo social se convierte en un requisito previo para la buena gestión y el desarrollo democrático. Esto exige que se amplíe el alcance del diálogo social y el tripartismo con miras a abordar cuestiones prioritarias como las estrategias de lucha contra la pobreza y de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Dentro de este contexto, una de las tareas clave de la OIT ha sido promover la aceptación y la práctica del diálogo social en la preparación y puesta en práctica de los DELP¹.

En particular, se prestó atención a una serie de países como Camboya, Etiopía, Sri Lanka, República Unida de Tanzania y Viet Nam. En diferentes grados, el proceso participativo de esos países demostró ser un valor agregado para la etapa de formulación y puesta en práctica.

Con la asistencia de la OIT, las organizaciones de trabajadores y de empleadores, como así también los ministros de trabajo, pasaron a desempeñar un papel más activo en la preparación y puesta en práctica de los DELP.

En el decenio pasado, a las instituciones implicadas en el alivio de la deuda y en los préstamos en condiciones concesionarias les quedó claro que las estrategias para reducir la pobreza, si bien correctas desde el punto de vista financiero, resultaban demasiado rigurosas como para que la gente pudiera soportarlas, en la medida en que no había recibido suficiente información de sus gobiernos. En demasiados casos, las medidas financieras que adoptaron los gobiernos terminaron en rompimientos de los compromisos con las instituciones prestatarias y, como resultado, la mayoría de las poblaciones se

hundieron en la pobreza. Se reconoció que todo intento de salir de la pobreza exige el compromiso de toda la sociedad, incluyendo a los trabajadores y empleadores y sus respectivas organizaciones.

En la mayoría de los países en desarrollo, el sector de la economía formal representa no más del 10-15 por ciento de todo el sistema económico y una de las grandes cuestiones del debate sobre política de desarrollo es la de promover el trabajo decente en la economía informal, donde los trabajadores y las personas que trabajan por cuenta propia no están adecuadamente representados. Probablemente sea en este ámbito específico donde las organizaciones de trabajadores podrían desempeñar un importante papel al formularse la política de asistencia a través de actividades generadoras de ingresos.

El crecimiento económico es una manera de reducir la pobreza. Un objetivo clave de la estrategia de lucha contra la pobreza es promover un crecimiento acelerado y equitativo. Los DELP están entonces destinados a establecer un vínculo entre crecimiento y lucha contra la pobreza. Dentro de este contexto, la reducción de la pobreza es un resultado del crecimiento pero este último debería ser favorable a los pobres y repartirse entre los distintos sectores de la sociedad.

Con respecto a esto, el diálogo social y el tripartismo desempeñan un papel clave al hacer que los interlocutores sociales participen en los DELP².

La principal meta de promover el diálogo social en países que están preparando DELP y/o que los están poniendo en práctica es promover la creación de consenso y participación democrática entre las principales partes interesadas del mundo laboral, principalmente las organizaciones más representativas de trabajadores y de empleadores.

Las estructuras y los procesos exitosos de diálogo social tienen el potencial necesario para resolver importantes cuestiones económicas y sociales, fomentar la buena gestión, hacer avanzar la paz y la estabilidad social y laboral e impulsar el progreso económico. En consecuencia, en la lucha

contra la pobreza, el diálogo social es al mismo tiempo un medio y un fin. También es un componente esencial del proceso participativo inherente a la preparación de DELP abarcadores.

Con el fin de ilustrar mejor lo que estamos diciendo, examinaremos algunas experiencias de diferentes países.

Camboya

Este país tiene una economía agraria y más de tres cuartas partes de su fuerza laboral está en la agricultura. La inmensa mayoría de los trabajadores agrícolas cultivan arroz para su subsistencia, y muchos de ellos complementan sus ingresos con la caza, la pesca o empleos a tiempo parcial. Alrededor del 39,5 por ciento de la población está por debajo de la línea de pobreza, definida como el ingreso mínimo necesario para proporcionar 2.100 calorías diarias y artículos de primera necesidad, como ropa y vivienda.

En 2000 los trabajadores de la industria solamente representaban el 7,5 por ciento de los 5,89 millones de personas que integraban la fuerza laboral. De ese total, se estima que 200.000 (50 por ciento de la fuerza laboral) trabajan en la industria del vestido, en rápida expansión.

Se considera que solamente el 1 por ciento de la fuerza laboral de Camboya está sindicada, lo que sería aproximadamente el 13 por ciento de toda la fuerza laboral industrial. La sindicación de la fuerza laboral no es grande fuera del sector industrial y dentro de ese sector está altamente concentrada en la industria del vestido, donde aproximadamente el 25 por ciento de todos los trabajadores están afiliados a sindicatos. Está mejorando la sindicación en otros sectores: construcción, turismo y educación.

A comienzos de mayo de 2000 se lanzó el proceso de Estrategia de Lucha contra la Pobreza del Real Gobierno de Camboya, principalmente sobre la base de un plan económico gubernamental interno pluri-anual denominado SEDPII.

El proceso para el DELP completo debía iniciarse durante un seminario nacional

sobre el DELP a llevarse a cabo los días 25 y 26 de abril del 2001. Surgieron problemas con respecto a las relaciones entre los dos planes estratégicos diferentes y los instrumentos presupuestarios plurianuales, como resultado de lo cual el DELP fue postergado para el año siguiente. La Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (NPRS) se concentraría en reducir la pobreza, promover el crecimiento y establecer prioridades coherentes con los obstáculos macroeconómicos y fiscales, como así también con la capacidad para la puesta en práctica y se llevaría a cabo dentro del marco de un proceso abierto y participativo. Posteriormente se acordó que se terminaría el DELP completo hacia finales de 2002.

A comienzos de abril de 2002 el primer seminario nacional sobre el DELP se concentró en el proceso de consulta, pero los sindicatos no participaron. Sí asistió en cambio una ONG global denominada Foro de ONG de Camboya. En mayo de 2002 se llevó a cabo un segundo seminario, pero los sindicatos siguieron sin participar.

La OIT lanzó en 2002 un programa de fortalecimiento de las capacidades con miras a ayudar a los constituyentes tripartitos camboyanos a participar plenamente en el proceso del DELP.

El principal resultado de la participación de la OIT en el proceso del DELP fue un informe detallado y abarcador titulado *Generando trabajo decente para reducir la pobreza en Camboya: la voz de los trabajadores, empleadores y gobierno*, que brindó la oportunidad de que los interlocutores sociales y el Ministerio de Trabajo pusieran de relieve cuestiones de gran importancia para los trabajadores, principalmente políticas de empleo, que fueron luego incluidos en el documento final del DELP.

Tras una serie de actividades técnicas, los interlocutores sociales fueron incluidos oficialmente en el proceso participativo del DELP y el Documento Nacional de Estrategia de Lucha Contra la Pobreza fue presentado oficialmente en marzo de 2003.

El ejemplo de Camboya demuestra que los interlocutores sociales, si se los toma seriamente en cuenta, hacen una gran contribución a la preparación de las estrategias

de lucha contra la pobreza, enfatizando cuestiones vinculadas con la política de empleo y la introducción del temario de trabajo decente en el DELP³.

Etiopía

Es otro de los países donde la OIT participó en el fortalecimiento de las capacidades de los constituyentes tripartitos de las estrategias de lucha contra la pobreza.

El 15 de agosto de 2002 finalizó el DELP etíope (Programa de Desarrollo Sostenible y Lucha contra la Pobreza, SDPRP) y se lo entregó al Banco Mundial. El DELP recibió el respaldo de la Junta de la AID (Asociación Internacional de Desarrollo) el 19 de septiembre de 2002 y de la Junta del FMI el 23 de septiembre de 2002. Todavía está en una etapa muy temprana de su puesta en práctica. Es un largo documento, en el que la estrategia se concentra en:

- industrialización impulsada por el desarrollo agrícola;
- reforma del sistema judicial y de la función pública;
- gestión, descentralización y atribución de poderes;
- fortalecimiento de las capacidades.

Hay ocho temas sectoriales clave: agricultura, seguridad alimentaria, educación, servicios de salud, VIH/SIDA, caminos, agua y sistemas sanitarios, género y desarrollo.

Un comité técnico nacional y un comité director son responsables del SDPRP (coordinados por el Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico) y se crearon cuatro grupos temáticos para orientar su puesta en práctica y preparar una matriz política para el Crédito de Apoyo a la Lucha Contra la Pobreza (CALP).

Esos grupos son:

- sector privado y crecimiento económico;
- mejora del suministro de servicios públicos;

- reforma del servicio institucional incluyendo descentralización y reforma de la función pública;
- desarrollo humano.

Si bien el gobierno sostiene que las cuestiones de empleo en cierta manera están subyacentes en el SDPRP de Etiopía no se mencionan, *de facto*, estrategias de empleo ni se hace ninguna referencia al temario de trabajo decente.

En julio de 2003 correspondía presentar un informe de los adelantos realizados en el DELP, que fue preparado por el secretariado del mismo en el Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico. Dicho informe fue revisado por el Banco Mundial en noviembre de 2003.

La mayoría de los miembros de la OCDE han respaldado plenamente el enfoque del DELP y han acordado basar sus respectivos programas de ayuda a países de bajos ingresos en los resultados del proceso del DELP. En Etiopía se ha desarrollado una buena coordinación entre las organizaciones de desarrollo. Es más, se está formulando un Crédito de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza (CALP) con la participación del Banco Mundial, la CE y una serie de países donantes, y la intención es que el mismo sirva como respaldo presupuestario directo.

En lo que se refiere a la participación de los constituyentes tripartitos, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales participa en el comité técnico nacional y en el comité director y ha preparado una matriz política (que contiene tanto cuestiones relativas a gestión de la mano de obra como cuestiones inherentes al bienestar social para grupos vulnerables) para someter ante el Ministerio de Finanzas como su contribución.

Ni la Confederación de Sindicatos Etopes (CETU) ni la Federación Etopíe de Empleadores (EEF) han tenido ninguna participación especial en el proceso de elaboración del DELP y sus opiniones no han sido tomadas adecuadamente en cuenta.

Sobre la base de diferentes reuniones con los constituyentes, el Ministerio de Trabajo, la EEF y la CETU, se estimó que la Junta de Asesoramiento Laboral tiene un

gran papel que desempeñar en el proceso del DELP. En particular, se considera que las falencias del actual proceso del DELP son las siguientes:

- no se ha acordado suficiente énfasis en el DELP al desarrollo del sector privado, la creación de empleos y la productividad;
- no se abordó en la estrategia la protección del empleo ni la protección de los trabajadores en el proceso de privatización.

Dentro de este contexto, la OIT hacía frente a un gran desafío en Etiopía. El DELP era un concepto nuevo para los interlocutores sociales y no resultaba evidente cuál podía ser la mejor manera de participar en el proceso. Desde el comienzo estuvo claro que dar poder a los interlocutores sociales a fin de que tuvieran voz en el proceso del DELP de Etiopía era algo que estaba inextricablemente vinculado a un fortalecimiento más general de las capacidades. Tal era el caso de los sindicatos pero también de la federación de empleadores, que tiene seis años de existencia y cuenta con recursos humanos y financieros muy limitados. Por lo tanto, la OIT emprendió una tarea de fortalecimiento de las capacidades de amplia base para los interlocutores sociales, reconociendo la importancia del DELP y procurando alcanzar los siguientes objetivos:

- dar poder a los interlocutores sociales para influir en la redacción y en la puesta en práctica de las estrategias de lucha contra la pobreza a través del diálogo social;
- incorporar el empleo y otros aspectos de trabajo decente en el DELP;
- influir en las organizaciones de desarrollo y en los gobiernos implicados en la concepción y puesta en práctica de las estrategias de lucha contra la pobreza para abarcar los principios y derechos fundamentales en el trabajo, las políticas de empleo, la protección social, como así también para que se escuchen las voces de los interlocutores sociales.

Paralelamente, la OIT ha sensibilizado a la comunidad donante, especialmente a través del Grupo de Coordinación (DAG-Core Group) con respecto a las actividades en curso y al temario de trabajo decente, creando así un entorno conducente a un mayor respaldo en el futuro.

Como seguimiento, en febrero de 2003 se decidió y confirmó en una reunión tripartita que se instauraría un programa de actividades para fortalecer las capacidades de los interlocutores sociales, concentrado en reforzar el marco institucional para un exitoso tripartismo, junto con actividades específicas basadas en el refuerzo de la capacidad de análisis e investigación de los interlocutores sociales en áreas específicas. El Plan de Acción culminó en la reunión tripartita nacional sobre diálogo social y SDPRP, que se llevó a cabo los días 1 y 2 de octubre de 2003. Se llegó a un acuerdo tripartito entre los constituyentes y se acordó un plan de acción futura entre la OIT y los constituyentes etíopes sobre refuerzo de las capacidades de los interlocutores sociales y del Ministerio de Trabajo en el ámbito de las estrategias de lucha contra la pobreza, especialmente las etapas de puesta en práctica y monitoreo.

República Unida de Tanzania

Es uno de los países más pobres del mundo. Su ingreso por habitante es de alrededor de 250 dólares por año. Su economía es fundamentalmente agrícola. La agricultura (algodón, café, té, castañas de Cajú, sisal, maíz, arroz, trigo y tabaco) representa el 50 por ciento del PIB y el 85 por ciento de las exportaciones.

El empleo en el sector privado ha crecido rápidamente (si bien el 80 por ciento de la fuerza laboral sigue estando en la agricultura) y la reforma del sector público hizo que declinara el crecimiento del empleo estatal. Si bien la incidencia de la pobreza ha declinado desde mediados de los años ochenta, esto todavía no se ha reflejado en una serie de ámbitos importantes: el nivel de educación de la fuerza laboral es extremadamente bajo (menos del 5 por

ciento de la fuerza laboral tiene estudios superiores al nivel primario). El acceso a la educación secundaria sigue situándose por debajo del 5 por ciento⁴.

Dentro de este difícil contexto, los sindicatos tienen dificultades básicas, incluyendo el escaso respeto de los derechos sindicales. Desde 1998 los sindicatos han venido denunciando que ciertas disposiciones de la legislación laboral violan los derechos sindicales. Una de las principales críticas se refiere a la prohibición de que los empleados del sector público se sindiquen.

En el momento de preparar el primer DELP, en octubre de 2000, no todos los sectores económicos habían elaborado estrategias de desarrollo. Se entendía que en el curso de la puesta en práctica sería necesario continuar trabajando para preparar estrategias de los principales sectores. Dentro de este contexto, el gobierno preparó durante 2000/2001 estrategias de desarrollo de sectores para la educación básica, la agricultura y el desarrollo rural y estrategias revisadas de los demás sectores prioritarios, con miras a establecer planes de acción para la consecución de los objetivos del DELP. Las mismas eran:

- estabilidad macroeconómica sostenible, promoción del desarrollo del sector rural y del crecimiento de las exportaciones, promoción del desarrollo del sector privado;
- tomar la pobreza en ingresos como blanco: reducir el porcentaje de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza del 48 por ciento en 2000 al 42 por ciento en 2003, reduciendo la proporción de la población rural que se encuentra por debajo de la línea básica de pobreza del 57 por ciento al 29 por ciento en 2010, reduciendo la proporción de los pobres en alimentos del 27 por ciento al 14 por ciento en 2010.

El informe de los adelantos realizados en el DELP en agosto de 2001 indicaba varias mejoras, incluyendo una continua consolidación de la situación macroeconómica

a través de prudentes políticas monetarias y fiscales. Esto realizó el respaldo presupuestario para educación, salud y otras áreas prioritarias. En ese informe, se hizo hincapié en:

- llevar a cabo un nuevo estudio de los presupuestos hogareños y un estudio integrado de la fuerza laboral, como parte de un esfuerzo más amplio ya en curso para mejorar la comprensión de la naturaleza de la pobreza de la República Unida de Tanzania;
- elaborar estrategias de desarrollo para los sectores de educación y agricultura; ampliar las estrategias de otros sectores y áreas que se entrecruzan (VIH/SIDA, gestión, medio ambiente, género y empleo);
- seguir los indicadores sociales y de ingresos de la pobreza y adoptar medidas, dentro del contexto del Fondo de Acción Social de la República Unida de Tanzania (TASAF), para aliviar la pobreza rural en ingresos y para proporcionar alivio a los grupos vulnerables.

En cierta manera, la República Unida de Tanzania ha representado un caso exitoso del proceso participativo para la elaboración de los DELP. A través de sus consultas con las partes interesadas, el gobierno procuró comprender mejor las causas de la pobreza en ingresos y de la pobreza debida a la carencia de ingresos⁵. Un comité técnico interministerial⁶ llevó a cabo seminarios zonales (en mayo de 2000) con el fin de determinar cuáles eran las opiniones de las partes interesadas de las bases y de los pobres. Las opiniones de los empleadores y de los sindicatos podrían haberse incorporado a través de la participación en los seminarios, pero en esa etapa no se hizo ningún esfuerzo sistemático por hacer participar a los interlocutores sociales. No obstante, cada distrito estuvo representado por cuatro personas de aldeas (tomadas al azar), un asesor de distrito, un concejal de pueblo y un director ejecutivo de distrito, mientras que en cada seminario zonal estuvieron presentes cinco ONG (con un representante)⁷.

Los participantes, al informar al comité técnico interministerial⁸, no solamente establecieron la educación como área prioritaria para la reducción de la pobreza sino que también manifestaron preocupación por los problemas existentes para la reducción de la pobreza tales como mala gestión, factores culturales, analfabetismo, mala infraestructura y escasos sistemas de comercialización-distribución de los productos agrícolas y falta de implementos, insumos y servicios de extensión. Antes de que el DELP fuera aprobado por el gabinete (septiembre de 2000), se consultó a miembros del parlamento (2000) y secretarios administrativos regionales (agosto de 2000).

Sin embargo, en el informe sobre los adelantos de 2000/2001 (dado a conocer el 14 de agosto de 2001) el gobierno hizo hincapié en que para decidir sobre la utilización de indicadores y sobre las responsabilidades en lo referente a recopilar, utilizar, contabilizar y difundir datos discriminados sobre la pobreza en las futuras revisiones del DELP, consultaría con muchas de las otras partes interesadas no estatales, tales como instituciones de investigación y de estudios superiores, grupos de la sociedad civil y la comunidad donante. Esto dio una ocasión para que la ATE-empleadores y TUCTA-sindicatos pasaran a participar plenamente en el monitoreo y evaluación del DELP⁹.

No obstante, algunos obstáculos afectaron el proceso participativo del DELP. La meta gubernamental de intentar hacer que el proceso del DELP fuera participativo no se concretó plenamente. Según lo observado en seminarios separados¹⁰ organizados en octubre de 2001 por la OIT para los sindicatos tanzanianos (TUCTA) y la organización de empleadores (Asociación de Empleadores de la República Unida de Tanzania, ATE), ambas organizaciones se veían confrontadas a deficiencias institucionales pero también a que se les daba escasa información, lo que impedía que participaran plenamente en la modelación del DELP.

Tanto la TUCTA como la ATE pusieron énfasis, en primer lugar, en que no podían participar en el proceso consul-

tivo porque no habían sido oficialmente invitadas, privándose así a sus organizaciones de la oportunidad de implicarse a fondo en la etapa de formulación del temario del DELP¹¹. También sostenían que solamente a través de los seminarios patrocinados por la OIT podían aumentar o inclusive adquirir conocimientos sobre el DELP. Además, ambas organizaciones coincidieron en que, debido a la naturaleza fundamentalmente consultiva (e irregular) de las reuniones tripartitas de la Junta Nacional de Asesoramiento Laboral y del Consejo Nacional del Empleo, en ninguno de esos organismos podía llegarse a un diálogo social orientado hacia un resultado significativo de desarrollo en materia de prioridades políticas para el DELP. Por otra parte, en una autoevaluación crítica los interlocutores sociales reconocieron que su participación en el DELP dependía de realzar su propia capacidad de investigación y análisis para evaluar las cuestiones de política socioeconómica relativas al DELP nacional.

Dentro de este contexto, el proyecto de la OIT sobre promoción del diálogo social en el proceso del DELP de la República Unida de Tanzania, brindó ocasión para que los constituyentes tripartitos y las correspondientes ONG interactuaran entre sí en las distintas cuestiones tratadas en el DELP. En particular, en diciembre de 2001, con la asistencia de las actividades de proyecto de la OIT, se llegó a un acuerdo tripartito sobre una estrategia de trabajo decente para la lucha contra la pobreza en la República Unida de Tanzania. Dicho acuerdo representa actualmente el marco más amplio dentro del cual los interlocutores sociales y el gobierno interactuarán en los años venideros con miras a tener un papel activo en la futura presentación y puesta en práctica del DELP. Con el fin de hacer realidad dentro del proceso del DELP los cuatro objetivos principales del temario de trabajo decente, es necesario que se reformen las instituciones nacionales de la República Unida de Tanzania y que éstas respondan mejor a los intereses socioeconómicos de los interlocutores sociales.

Solamente entonces puede adquirir mayor consistencia la autoría nacional del DELP. Entre otras cosas, las funciones de la Junta Nacional de Asesoramiento Laboral debería transformarse, pasando de tener una mera función de asesoramiento a formular políticas. Dentro del ámbito de la Junta Nacional de Asesoramiento Laboral, las consultas y negociaciones entre los constituyentes tripartitos de la OIT adquirirían mayor prominencia y estarían más orientadas hacia los resultados, culminando así en la adopción de propuestas políticas consensuadas sobre el DELP. En consecuencia, los interlocutores sociales tendrían poder para revalidar o proponer una reorientación de las prioridades políticas del DELP.

Además, también se podría transformar el papel del Consejo Nacional del Empleo, con el fin de dar lugar a consultas tripartitas efectivas sobre la manera de manejar las reformas macroeconómicas y estructurales relacionadas con el DELP y de revisar las implicaciones de los componentes del DELP: el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) y el Crédito Programático de Ajuste Estructural (PSAC-I). Dada la creciente importancia que revisten las inversiones extranjeras directas en la República Unida de Tanzania, también es necesario investigar la manera en que las corporaciones multinacionales podrían ser incorporadas a esta red de políticas. A su vez, esto podría además permitirles participar en el DELP y discutir cuestiones relativas a la responsabilidad social de las empresas y la creación de empleos con los constituyentes tripartitos de la OIT de este país.

Tal renovación del tripartismo y del diálogo social haría posible que los sindicatos y los empleadores participaran en el proceso de la estrategia de lucha contra la pobreza. Esa iniciativa contribuiría a ampliar la gama de discusiones pasando a incluir cuestiones tales como disminuir la dependencia de la ayuda, reducir el empleo del sector informal expandiendo la creación de empleos en el sector formal y respaldar iniciativas de trabajo por cuenta propia dentro del sector informal. Agregado a

esto, dada la importancia que tiene la agricultura en la República Unida de Tanzania en lo concerniente a generar empleos, también podría pensarse en la posibilidad de crear un comité tripartito o multipartito, dentro del Consejo Nacional del Empleo, que se ocupe de este sector específicamente con el fin de proponer maneras de adaptar el DELP. En función de los intereses, también podría contemplarse la posible inclusión de las ONG pertinentes en tal red/comité de políticas.

Los resultados de las consultas entre el gobierno y los interlocutores internacionales de desarrollo Estrategia de Ayuda a Tanzania (TAS) influyen en el DELP y podría ser útil que se los discutiera entre los constituyentes tripartitos en ambos organismos de diálogo social, con el fin de garantizar que las organizaciones de sindicatos y de empleadores sean plenamente conscientes de las implicaciones potenciales que esas consultas pueden tener en sus propias acciones y en los realineamientos de políticas propuestos dentro del proceso del DELP¹².

El diálogo social es efectivo

Desde un punto de vista comparativo, es interesante señalar que todas las partes de los países cubiertos por la asistencia de la OIT en la promoción del diálogo social y los DELP han reconocido que el actual nivel de pobreza es inaceptable y están comprometidas con trabajar juntas en alianzas a fin de hacer frente a este desafío y de determinar soluciones potenciales.

En particular, en los próximos años se ha de poner énfasis en los siguientes medios de acción:

- integrar los objetivos clave de la lucha contra la pobreza y el trabajo decente;
- reforzar la autoría del DELP y la participación en el mismo;
- garantizar un enfoque equilibrado del desarrollo económico y social;
- incorporar el valor agregado de la experiencia, los conocimientos y la par-

ticipación de los actores económicos y sociales clave.

Para garantizar que el diálogo social sea efectivo y mejore el alcance y la fuerza de los procesos políticos y de tomas de decisiones en lo referente a la lucha contra la pobreza, dicho diálogo social debe tener lugar de manera regular y confiable. El diálogo social no puede funcionar adecuadamente si se considera que el mismo depende de la buena voluntad de alguno de los interlocutores sociales. Si bien está claro que el gobierno debe gobernar y que el parlamento debe promulgar legislación, los interlocutores sociales están dispuestos a participar y a contribuir a las políticas y a las decisiones relativas a la lucha contra la pobreza y el trabajo decente.

Notas

¹ Los principios subyacentes del DELP (es un documento que se inserta dentro de un proceso) son los primeros pasos para que las estrategias de desarrollo respondan verdaderamente a las necesidades de los pobres. Entre los principios se cuentan: a) A cargo del país, con los gobiernos encabezando el proceso. b) Amplia base de participación entre gobiernos, otros actores de la sociedad civil, el sector privado (organizaciones de trabajadores y de empleadores) y la comunidad donante en la adopción y monitoreo de la estrategia resultante. c) Orientado hacia los resultados, determinando y dando prioridad a los resultados buscados y planificando la manera de conseguirlos. Se supone que los DELP deben proporcionar un vínculo entre el crecimiento y la lucha contra la pobreza. Dentro de este contexto, la reducción de la pobreza sería una resultante de alcanzar un alto nivel de crecimiento, un crecimiento que sea favorable a los pobres y que al mismo tiempo esté ampliamente difundido. d) Visión abarcadora de la pobreza, tomando en cuenta su naturaleza multidimensional que abarca ingresos, capacidades humanas (por ejemplo, educación y salud) y adquisición de poder en términos de control de los recursos y autoridad para tomar decisiones y administrar (luchar contra la corrupción, dar respuesta a las necesidades de los pobres y promover la rendición de cuentas). Según A. Sen (*Development as Freedom*, 1999), la pobreza tiene cinco dimensiones que abarcan la seguridad económica, social y política, transparencia y protección. La lucha contra la pobreza es así un proceso a través del cual se mejoran las capacidades y el funcionamiento de las personas en esas cinco dimensiones. Este concepto general de la pobreza fue adoptado en los grandes informes recientes sobre desarrollo

como los del Banco Mundial (Informe mundial sobre el desarrollo, 2000) y del PNUD (Informe sobre el desarrollo humano, 2000). e) La exitosa concepción de los DELP fue vinculada al respaldo de la comunidad donante que se esperaba se diera en forma de alivio de la deuda, créditos de ayuda a la lucha contra la pobreza y transferencia directa de recursos a las comunidades y gobiernos locales.

² La OIT define el diálogo social incluyendo en él todos los tipos de negociaciones o meros intercambios de información entre representantes de gobiernos, trabajadores y empleadores, sobre cuestiones de interés común relativas a la política económica y social. Puede existir como un proceso tripartito, siendo el gobierno una parte oficial del diálogo o puede consistir en relaciones bipartitas, únicamente entre la fuerza laboral y la patronal (o los sindicatos y las organizaciones de empleadores), con o sin participación directa del gobierno. Las consultas pueden ser informales o institucionalizadas y, a menudo, una combinación de ambas. Puede tener lugar a escala nacional, regional o empresarial. Puede ser interprofesional, sectorial o una combinación de todos ellos.

³ Para mayores detalles sobre Camboya, véase: G. Buckley, *Social Dialogue and Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process in Cambodia: an assessment*, Documento núm. 1, julio de 2003, Programa Infocus sobre Diálogo Social, OIT, Ginebra

⁴ Véase www.worldbank.org/afr/tz2.htm.

⁵ Sostenimiento de la estabilidad macroeconómica, promoción del desarrollo del sector rural y del crecimiento de las exportaciones, promoción del desarrollo del sector privado. Tomar la pobreza en ingresos como blanco: reducir el porcentaje de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza del 48 por ciento en 2000 al 42 por ciento en 2003, reduciendo la proporción de la población rural que se encuentra por debajo de la línea básica de pobreza del 57 por ciento al 29 por ciento en 2010, reduciendo la proporción de pobres en alimentos del

27 por ciento al 14 por ciento en 2010, DELP de la República Unida de Tanzania 2000. La pobreza debida a la carencia de ingresos se combate promoviendo la educación, la salud, el bienestar social, la vulnerabilidad y el entorno.

⁶ Véase el DELP del Gobierno de la República Unida de Tanzania, publicado en octubre de 2000, y el informe sobre los adelantos de 2000/2001, publicado en agosto de 2001, para detalles: (www.worldbank.org/tz/prs.htm)

⁷ Nombres de ONG que no están indicadas ni en el DELP ni en el informe sobre los adelantos de 2000/2001.

⁸ El comité técnico interministerial estuvo compuesto por funcionarios pertenecientes a la oficina del Vicepresidente, oficina del Primer Ministro, Comisión de Planificación, Ministerio de Finanzas, Educación, Salud, Obras Públicas, Gobierno Local, Trabajo, Deportes y Empleo Juvenil, Agricultura, Agua, Energía y Minerales, Desarrollo de la Comunidad y el Banco de Tanzania. El comité técnico preparó el DELP provisional y el DELP final.

⁹ Véase el DELP de la República Unida de Tanzania: *Informe sobre los adelantos 2000/2001*, págs. 1-54, www.worldbank.org/tz/reports/prs.htm.

¹⁰ Seminarios sobre fortalecimiento de las capacidades para una participación efectiva en el DELP y en el diálogo social, llevados a cabo por la OIT en octubre de 2001 para los sindicatos de Tanzania (TUCTA) y la organización de empleadores (ATE).

¹¹ El Gobierno, a través del Ministerio de Finanzas, sostiene que dio a conocer de antemano las evoluciones del DELP en la prensa nacional/local.

¹² Para mayores detalles sobre el ejemplo de la República Unida de Tanzania, véase: *Towards a Decent Work Strategy for Poverty Reduction in Tanzania*, eds. G. Casale y S. Pursey, Documento de trabajo núm. 8, Programa Infocus sobre Diálogo Social, OIT, Ginebra, 2002.

Salario mínimo: ¿reduce la pobreza?

La fijación de un salario mínimo parece ser una buena manera de elevar los niveles de vida. Sin embargo, algunos críticos sostienen que el mismo, en efecto, hace que aumente la pobreza. ¿Cuál de estas afirmaciones se aproxima más a la realidad?

Catherine Saget

Programa sobre las condiciones
de trabajo y de empleo
OIT

A primera vista, la respuesta al interrogante planteado anteriormente es a las claras positiva: la protección de los trabajadores y de sus familias representa el principal objetivo de la política de salario mínimo. Como se estipula en la Recomendación núm. 135 de la OIT sobre la fijación de los salarios mínimos: «La fijación de salarios mínimos debería constituir un elemento de toda política establecida para eliminar la pobreza y para asegurar la satisfacción de las necesidades de todos los trabajadores y de sus familias» (artículo 1). Sin embargo, se ha cuestionado el papel que puede desempeñar el salario mínimo en la lucha contra la pobreza de los países en desarrollo. Han surgido agudas críticas y advertencias dentro del marco de los Documentos de Estrategia de Lucha Contra la Pobreza (DELP), que coordinan todas las políticas de desarrollo. Se ha sostenido que los gastos gubernamentales deben concentrarse en los pobres, inclusive en los trabajadores de la economía informal y que, dentro del contexto de los países en desarrollo, el salario mínimo no protege a los trabajadores más pobres de la economía informal sino que abarca solamente a los trabajadores del sector formal y a los que están en mejor posición. Algunas críticas llegan inclusive a decir que el salario mínimo podría en algunos casos *crear pobreza*: debido a que hace aumentar el costo de la producción,

el salario mínimo obliga a las empresas de la economía formal que acatan la reglamentación a reducir la cantidad de trabajadores. Como resultado del aumento del salario mínimo, muchos trabajadores formales pierden sus puestos de trabajo y terminan trabajando en el sector informal con menor remuneración.

¿Se sitúan los niveles de salario mínimo por debajo o por encima de la línea de pobreza?

Antes de entrar más de lleno el debate en este tema, permitámonos recordar algunos hechos. En primer lugar, una característica muy llamativa del salario mínimo de los países en desarrollo es que se sitúa cerca del nivel de extrema pobreza (1 dólar estadounidense diario o 30 por mes son cantidades no inusuales). Por ejemplo, el salario mínimo representa 34 dólares en Benin, 34 dólares en las zonas suburbanas de la provincia china de Guangdong y 28 dólares en Ghana (cuadro 1).

Podría decirse que estas cifras se basan en la simple transformación del salario mínimo en moneda local a dólares utilizando el tipo de cambio oficial. De esta manera, estas cifras en dólares, que pueden resultar útiles para los inversores externos, dicen poco o casi nada acerca de la cantidad de bienes y servicios que pueden

Cuadro 1. Nivel y poder adquisitivo del salario mínimo de determinados países

País	Salario mínimo en dólares por mes	Poder adquisitivo ^a en dólares por mes
Benin (2000)	34	94
China (Guangdong) (2003)	34-61,8 ^b	140-255
Ghana (2003)	28	204
Níger (2002)	40	145
Senegal (2002)	76	209
Togo (2002)	20-33 ^b	106-166
Bangladesh (1994) EPZ	12 ^c	?
Filipinas (2002)	39-102 ^b	214-556
Camboya (2003)	30-45 ^b	162-243

Notas: ^a Para comprar la misma canasta de bienes y servicios se necesitaría el salario mínimo en Benin (34 dólares utilizando el tipo de cambio oficial) y 94 dólares en los Estados Unidos. ^b China (Guangdong): índices suburbanos y urbanos; Togo: trabajadores no calificados y profesionales; Filipinas: región de AMRM y región capital; Camboya: Aprendices y trabajadores regulares. ^c Bangladesh: a los trabajadores de las zonas francas industriales se les paga en dólares, pero no se disponía de ninguna cifra por el tipo de cambio.

Fuente: Salarios mínimos: Banco de datos de la OIT sobre salarios mínimos; factor de conversión del poder adquisitivo: Banco Mundial.

pagar quienes cobran un salario mínimo. El Banco Mundial proporciona el denominado factor de paridad del poder adquisitivo, que transforma la moneda local a dólares del mismo poder adquisitivo (véase el cuadro 1). Por ejemplo, el valor de 1 dólar de Benin es comparable a 2,76 dólares en los Estados Unidos.

Tomando en cuenta las diferencias de precios de los bienes de consumo, el panorama es diferente. Por ejemplo, un trabajador que cobra el salario mínimo en Benin (34 dólares estadounidenses por mes) vive tan bien (o tan mal) como alguien en los Estados Unidos con 94 dólares. No obstante, esta cifra implica un nivel muy bajo de consumo que, a primera vista, parece incapaz de sacar a la familia de la pobreza, ni siquiera utilizando el nivel convencional con el que se mide la extrema pobreza en 30 dólares por mes. Por lo tanto, se puede llegar a la conclusión de que, en algunos casos, el salario mínimo parece ser demasiado bajo como para proteger a los trabajadores de la pobreza. Además, puede preverse que las personas no empleadas (personas con dis-

capacidades, personas de edad, enfermas y desocupados) se ven más afectadas por la extrema pobreza porque no perciben ningún ingreso de trabajo. Por otra parte, podría deducirse que los trabajadores que cobran salarios mínimos teniendo puestos de trabajo a tiempo completo tendrían menos probabilidades de vivir en extrema pobreza. De allí que la segunda conclusión que se puede sacar es que el salario mínimo no puede tener una repercusión directa en las personas que no ocupan empleos asalariados sino más bien en los trabajadores y sus familias.

En algunos casos, como el de Filipinas, el nivel de vida de los trabajadores con salario mínimo se estima entre 214 y 556 dólares, un salario situado claramente por debajo de la línea de extrema pobreza.

Existen evidencias de que el salario mínimo puede desempeñar un importante papel en la lucha contra la pobreza

Aplicando los DELP: ejemplos de casos en los que la política de salario mínimo beneficia directamente a los pobres.

Hay ejemplos en los que los sindicalistas abogaron con éxito por una política de salario mínimo que se incorporó en el proceso de los DELP. En unos pocos casos se puede sostener que el salario mínimo contribuye directamente a reducir la pobreza. En Camboya, por ejemplo, donde el sector textil es la única industria con salario mínimo, se vio que las remesas que las trabajadoras envían al campo benefician a los pobres. En términos más generales, los niveles salariales y otros aspectos de las condiciones de trabajo pueden tener una influencia determinante en la lucha contra la pobreza. Por ejemplo, se tiene la convicción de que el desarrollo económico se produce cuando hay mejor salud y educación, especialmente a través de un mejor acceso a la salud y a la educación en las zonas remotas. Sin embargo, tanto enfermeras como docentes se muestran reacios desplazarse a esos lugares, lo que origina un alto índice de rotación de personal y baja calidad de los servicios. Mayores niveles de remuneración podrían constituir un incentivo para que el personal se traslade a zonas remotas y brinde servicios básicos de alta calidad.

Ejemplos de casos en los que el salario mínimo tiene un efecto indirecto en la pobreza.

En algunos países de medianos ingresos de América Latina, como el Brasil, México, Argentina y Uruguay, el salario mínimo era relativamente bajo durante los años noventa y representaba entre el 20 y el 25 por ciento del salario promedio. En esos países, casi todos los trabajadores de la economía formal percibían salarios superiores al mínimo, mientras que muchos trabajadores de la economía informal percibían *exactamente* el salario mínimo y muchos de ellos percibían aumentos de salarios cada vez que se au-

mentaba el salario mínimo. Que el salario mínimo pueda tener una repercusión en los salarios informales significa que los aspectos relativos a lo que debe considerarse un «salario justo» no están ausentes al determinarse los salarios de la economía informal: la determinación de los salarios informales va más allá de las nociones tradicionales de oferta y demanda. También implica que los aumentos del salario mínimo podrían tener una repercusión positiva en la dimensión y en el nivel de la pobreza en la economía informal, siempre y cuando ésta permanezca en un nivel bastante bajo.

Comparación entre países. Otros estudios basados en comparaciones entre países indican que un mayor salario mínimo se asocia con un nivel más bajo de pobreza. No obstante, se debe ser cauteloso al interpretar este resultado: «Este resultado per se no implica que aumentando el salario mínimo se reduzca la pobreza sino que es una mera indicación de la correlación entre ambas variables. Por ejemplo, la correlación podría indicar que países con un alto salario mínimo también están más comprometidos con la lucha contra la pobreza y han desarrollado políticas sociales destinadas a los pobres» (Saget, 2001). Por lo tanto, existe un círculo virtuoso entre el salario mínimo y otras herramientas que se utilizan para combatir la pobreza.

Para luchar contra la pobreza, el salario mínimo debe utilizarse con precaución

Deben cumplirse por lo menos tres condiciones para que el salario mínimo repercuta positivamente en los niveles de vida de los trabajadores y de sus familias:

- La mayoría de los trabajadores tienen derecho de percibir por lo menos el salario mínimo a cambio de su trabajo. Ningún trabajador o muy pocos de ellos pierden sus puestos de trabajo debido al salario mínimo. O cuando están implicadas pérdidas de puestos de trabajo,

los trabajadores pueden encontrar otro: la economía está creciendo y en algunos sectores se crean empleos.

- Los empleadores acatan el salario mínimo. El acatamiento de la reglamentación implica tanto que los empleadores están organizados y han sido consultados durante el proceso de determinación del salario mínimo como que hay un mecanismo en buen funcionamiento para aplicar dicha reglamentación, como por ejemplo un servicio de inspección del trabajo.
- No incrementan los precios a raíz del aumento del salario mínimo.

El problema para fijar el salario mínimo es que éste pueda reducir la pobreza únicamente si es elevado y, si es elevado, es poco probable que se cumpla ninguna de esas tres condiciones. Resumiendo, «por una parte, un alto nivel de salario mínimo es una manera eficaz de proteger de la pobreza a los trabajadores que perciben remuneraciones bajas, pero dicho salario puede cubrir a pocos de esos trabajadores debido a la pérdida de puestos de trabajo o al no acatamiento de la reglamentación que estipula un salario mínimo elevado. Por otra parte, un salario mínimo bajo puede cubrir a más trabajadores pero brinda una protección menor contra la pobreza» (Saget, 2002).

Si el salario mínimo se fija en un nivel demasiado elevado con respecto a la capacidad de las empresas de pagar salarios, entonces éstas despedirán a trabajadores o dejarán de acatar la reglamentación. Los trabajadores que perdieron sus empleos pasan a ser vulnerables a la pobreza al no disponer de oportunidades de empleo. Resulta entonces muy importante recordar que algunos estudios llegaron a la conclusión de que el salario mínimo no tiene una fuerte repercusión en el nivel del empleo, siempre y cuando se respeten unos pocos principios (que los aumentos sean acordes a las condiciones económicas, que se consulte a los interlocutores sociales). Otros estudios han mostrado que, inclusive cuando no hay pérdida de em-

pleos a raíz del aumento del salario mínimo, el empleo de algunos subgrupos de trabajadores puede correr peligro, como los que son poco cualificados y tienen baja productividad. Esto se debe a que el nivel de empleo de algunos grupos de trabajadores puede *aumentar* a raíz del incremento del salario mínimo (especialmente, el empleo de mujeres anteriormente inactivas) al tiempo que puede disminuir el empleo de otros subgrupos. Finalmente, algunas empresas también pueden correr riesgos: las pequeñas empresas pueden tener grandes dificultades para adaptarse al nuevo salario mientras es probable que suceda lo mismo con las empresas grandes.

De lo que precede se puede llegar a la conclusión de que probablemente haya muy poca relación, si es que la hay, entre el salario mínimo y la extrema pobreza: el salario mínimo puede repercutir en las personas pobres pero no en las paupérrimas.

De allí que en los países en desarrollo no sea suficiente utilizar la política de salario mínimo como principal herramienta de la lucha contra la pobreza. Hay razones por las que en esos países los salarios y los ingresos del trabajo en general son bajos. Los salarios son bajos porque la productividad – que es el valor de las mercancías que producen los trabajadores por hora – es baja y ésta lo es porque la salud y la educación tienen bajo nivel. Los salarios también son bajos porque los mercados no se desarrollan: entre las deficiencias se cuenta la mala infraestructura y el escaso capital, la falta de acceso a mercados y la falta de créditos e insumos. Por estas razones, la inversión en salud y educación en la infraestructura de desarrollo figura entre las prioridades fijadas en la mayoría de los DELP y se espera que esto lleve a alcanzar mejores niveles de vida.

Reforzando la eficiencia de la política de salario mínimo a fin de reducir la pobreza

La política de salario mínimo se caracteriza principalmente por seis aspectos: los objetivos que se busca alcanzar; el método de determinación (quién decide con respecto a la política de salario mínimo y si se consulta o no a los interlocutores sociales y otros organismos); la cobertura del salario mínimo (quién tiene derecho a percibir como remuneración por lo menos el salario mínimo); los criterios que se utilizan para introducir y/o ajustar el valor del salario mínimo el nivel del salario mínimo, y los mecanismos instaurados para garantizar que se lo aplique.

Si el objetivo de fijar un salario mínimo es reducir la pobreza, ¿cómo se ha de concebir la política? La misma debe minimizar los efectos negativos sobre los precios y el empleo, y beneficiar a los trabajadores de baja remuneración.

El método de determinación debería implicar consultas con empleadores, sindicatos y representantes de la economía informal. Al implicar a la economía informal en la determinación del salario mínimo se puede abordar asimismo el aspecto de la pobreza no relativo a los ingresos, que es la falta de voz y representación.

Cobertura y nivel de salario mínimo

En algunos casos, la influencia del salario mínimo sobre los salarios informales, influencia que se discutió en la primera sección, sugiere que sería posible imaginar un tipo de salario de referencia para la economía informal. Este salario de referencia se determinaría conforme al nivel general de los salarios informales, es decir, ningún trabajador percibiría menos del 50 por ciento de la mediana de salario informal (la mediana es el nivel salarial por debajo del cual se encuentra el 50 por ciento de los trabajadores y también el nivel por encima del cual se sitúa el otro 50 por ciento de los trabajadores).

Criterios

El nivel de los salarios de la economía informal debería constituir un criterio importante del cual dependen los aumentos del salario mínimo.

El acatamiento del nivel del salario mínimo solamente se logra de manera débil en la economía informal pero quizás sea posible concebir una campaña para promover un nivel de salario mínimo que pueda ser adecuado para esa parte de la economía.

Conclusión

En primer lugar, en algunos países en desarrollo de medianos ingresos con bajos niveles de salario mínimo éste puede repercutir sobre los salarios informales. El salario mínimo podría así repercutir en los niveles de vida de los pobres, en la medida en que éstos estén concentrados en la economía informal. En esos países, el salario mínimo efectivamente actúa como un piso para los trabajadores no cualificados.

Sin embargo, los sindicatos a menudo son reticentes en la promoción de tal estrategia y aceptan bajos niveles de salarios mínimos que son casi inadecuados para la economía formal. En efecto, muchos sindicatos favorecen una situación donde el salario mínimo cubre un porcentaje considerable de los trabajadores formales: en este caso, el salario mínimo es demasiado alto para ejercer cualquier influencia sobre los ingresos de los trabajadores más pobres. Existe una explicación simple para la posición de los sindicatos. En general, en los países en desarrollo la negociación colectiva es débil por lo que los salarios formales están determinados en gran medida por el salario mínimo en lugar de estarlo por negociaciones colectivas. En otras palabras, la maquinaria de determinación del salario mínimo es un sustituto de la negociación colectiva y no alcanza su objetivo de proteger a los trabajadores más débiles. Los sindicatos temen que si no se dispone de un salario mínimo «suficientemente alto», los salarios formales quedarían sin protección. Pero si el salario mínimo es

«suficientemente alto», la repercusión en la pobreza puede ser mínima.

De allí que reforzar la negociación colectiva en lo relativo a cuestiones salariales es un requisito previo para que el salario mínimo desempeñe un papel más fuerte en la lucha contra la pobreza.

En segundo lugar, en una pequeña cantidad de casos parecería que el salario mínimo ha contribuido a reducir la pobreza también en países pobres, dependiendo del tipo de trabajadores que lo perciben.

En tercer lugar, no hay casi ninguna evidencia que demuestre que el salario mínimo puede ser un instrumento general y valioso para combatir la extrema pobreza, aunque podría repercutir sobre la pobreza no extrema.

Bibliografía

- Lustig, Nora Claudia y McLeod, Darryl. 1997. «Minimum wages and poverty in developing countries: Some empirical evidence», en Sebastian Edwards y Nora Claudia Lustig (eds.): *Labour markets in Latin America: Combining social protection with market flexibility*. Washington, The Brookings Institution Press, págs. 62-103.
- Saget, C. 2002. «¿Cómo obtener el máximo del salario mínimo?», *Educación Obrera*.
- . 2001. «Poverty reduction and decent work in developing countries: Do minimum wages help?», *International Labour Review*, núm. 140(3), págs. 237-269.
- Neri, M.; Gonzaga, G. y Camargo, J.M. 2001. «Salario mínimo, 'Efeito-Farol' e Pobreza», *Revista de Economia Política*, núm. 21(2), págs. 68-90.